

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

TESIS QUE SE PRESENTA PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACION

EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

(1982-2000)

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR LUIS INOSTROZA FERNÁNDEZ

LECTORES: DOCTOR GERMAN VARGAS LARIOS

DOCTORA ELENA SUSANA PONT SUAREZ

MARIA ELENA FLORES ORENDAIN

Diciembre del 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO CONTEMPORÁNEO EN LA MUNDIALIZACIÓN	17
1.1 El Estado-nación, de la interacción a la mundialización	17
1.2 El Estado en el contexto de la modernización	22
CAPITULO SEGUNDO EL ESTADO MEXICANO EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN	25
2.1 Del Estado interventor al Estado regulador: el cambio de modelo	25
2.2 Bajo el modelo del Estado regulador	29
CAPITULO TERCERO MODERNIZACIÓN Y CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS	36
3.1 Acercamientos teóricos al estudio del cambio en las organizaciones	36
3.2 Reforma, modernización y cambio en las organizaciones públicas	43
CAPITULO CUARTO LO CUALITATIVO Y LO CUANTITATIVO EN LA INVESTIGACIÓN	53
4.1 Metodología cualitativa: Paradigmas y métodos	53
4.2 Consideraciones acerca de la investigación cualitativa	62
4.3 Lo cualitativo y lo cuantitativo	67
4.4 Características del diseño cualitativo	71
CAPITULO QUINTO ESTUDIO DE CASO: PRESENTACIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	75
5.1 Presentación de la investigación	75
5.2 diseño de la investigación de campo	86
5.3 Interpretación de resultados o hallazgos	89
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFIA	137
APÉNDICE Instrumento de investigación: cuestionario	145

I N T R O D U C C I O N

La pertinencia en el tema de investigación que hemos llamado: “Reforma del Estado y modernización en las organizaciones públicas (1982-2000)”, se inscribe en el debate actual concerniente a la Reforma del Estado y la modernización que desde este marco se implementa, atendiendo los imperativos de la globalización. Esto es, la tendencia a adecuar las estructuras estatales con base tanto en las exigencias de la racionalidad económica derivadas de la globalización, como en aquellas sobre la eficiencia gubernamental y su modernización para procesar demandas, generadas por el nuevo perfil del Estado el cual está obligado a crear una nueva legitimidad acorde con sus nuevas funciones.

El periodo seleccionado 1982-2000, resume los cambios estructurales que en términos económicos, políticos y sociales han dado forma a la estrategia de modernización en la administración pública mexicana y que el Estado ha promovido como proyecto de gobierno. Es pertinente señalar que dicho proyecto de modernización iniciado en la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se fortaleció y observó estrictamente en los gobiernos encabezados por: Salinas y Zedillo¹; y aún más, hay fuertes indicios que sugieren, su continuidad tanto en el gobierno de Fox, como en el de Calderón.

¹ Las transformaciones en las instituciones se pueden ver reflejadas en los cambios que se han hecho a la Constitución, estos cambios han sido significativos en las últimas tres administraciones las cuales han promovido la liberalización de la Economía y la Reforma del Estado. De 1982 a 1999, se han realizado 183 reformas en distintas materias: con Miguel de la Madrid 59, con Carlos Salinas 51, y con Ernesto Zedillo 73. Esto significa que en los últimos 17 años se ha realizado el 47% de los cambios, en comparación con el 53% efectuado entre 1917 y 1982, Becerra, 2000, pp.157-160.

Esta investigación, se circunscribe al proceso más reciente de modernización en la administración pública. Desde el año de 1982, se ha venido armando un modelo que busca transformar las estructuras administrativas del Estado; conceptualmente, el Estado interventor se transforma en Estado regulador, dando paso a lo que se conoce como reforma del Estado. Ante nuevas tareas del Estado, se impone una puesta al día de su aparato administrativo; se intenta transformar la racionalidad administrativa que dio sustento al Estado interventor, en una racionalidad más eficaz y pertinente al Estado reformado.

Es posible dar cuenta de la modernización de la administración pública, en el periodo señalado, a través de la construcción de una buena sistematización de los cambios operados en ésta, y con esto tal vez medir el tamaño del esfuerzo modernizador, que podría identificarse de forma cuantitativa con: una reestructuración del aparato administrativo, o bien una efficientización de las prácticas organizacionales.

En este sentido, el proceso de reforma es entendido únicamente como un instrumento de cambio organizacional; de tal manera que, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir del discurso que subraya la mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización.

Por lo tanto, podemos pensar en el proceso de reforma, como una cadena entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de los que encabezan la reforma, que se desarrolla en varios tipos de cambio y finaliza con nuevas formas de comportamiento y estructuración.

Esta interpretación del cambio en términos de la organización como un instrumento, parte de una visión unidireccional y jerárquica del liderazgo y del poder. Se asume que los reformadores tienen una total capacidad de organización, lo que implica, que pueden distribuir la autoridad, iniciar los procesos de cambio organizacional y tener el poder suficiente para desarticular cualquier tipo de resistencia. Lo cual significa que para el reformador o equipo de reformadores el reto está sólo en el diseño de la mejor alternativa de reforma a seguir; y nos preguntamos ¿qué pasa con la implementación y operación de dicha reforma?

Por otra parte, y desde un paradigma teórico distinto, hay también una bibliografía importante que sostiene que la mayoría de las veces los procesos de reforma organizativa son más bien procesos anárquicos que describen un conjunto de acciones y relaciones poco claras y más bien ambiguas (Brunsson y Olsen: 1993; March y Olsen: 1983; Olsen: 1976).

De acuerdo con estos autores, la reforma organizativa es un conjunto de procesos decisorios en los que es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización; en donde los reformadores tienen tan sólo un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones.

Desde este paradigma, las decisiones de reforma se convierten simultáneamente en un medio para discutir no sólo la eficiencia en los canales de comunicación, los procedimientos de trabajo y la eficacia organizativa sino también para poner de

manifiesto las rivalidades entre grupos de trabajo, tipos de liderazgo y, en suma las formas en que se expresa y manifiesta la lucha por el poder en la organización. Como lo señalan (Brunsson y Olsen: 1993), el proceso de reforma organizativa es un conjunto de decisiones en el que se discuten diversas situaciones, presentes o no, en la organización; en donde la dinámica que describen estos procesos es discontinua, errática y ambigua.

Desde esta perspectiva teórica, este esfuerzo de investigación, quiere observar el fenómeno de la modernización y los contenidos de la misma, a partir de los actores de tal proyecto: concretamente los operadores del cambio; en lo sucesivo serán referidos como los **operadores de la modernización** que en la estructura administrativa ocupan cargos que van desde Jefes de Departamento hasta Directores Generales que son los encargados de transmitir e interpretar la modernización, lo que implica un acercamiento cualitativo del problema.

Esta investigación busca identificar los elementos del análisis teórico que contribuyan a explicar, de manera general, la especificidad de la modernización en la Administración pública mexicana en el período 1982-2000 en el contexto de la mundialización, y de forma particular, el impacto que derivado de la estrategia de modernización a partir de nuevas prácticas organizacionales, podría significar en la producción de cambio institucional en la administración pública, concretamente en la Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Partimos de la siguiente pregunta. ¿Por qué si el Estado Mexicano ha logrado definir e instrumentar una estrategia de modernización que plantea cambios y reformas en lo económico, político e institucional; de acuerdo a los objetivos y tendencias que en el mundo marcan los organismos internacionales;² el énfasis y ritmo del cambio se ha traducido de manera relevante en la economía y de manera tangencial y selectiva en las instituciones públicas?

La modernización de la administración pública ha sido incorporada de distintas maneras y desde diferentes ángulos en el discurso gubernamental, a lo largo de la historia del México contemporáneo. Y si bien ha habido diversos usos y justificaciones de los proyectos de modernización hay una constante; el gobierno en turno se presenta como el principal y único promotor de las reformas y cambios en la administración; lo que significa que ni los funcionarios públicos (actores principales en la forma como opera la administración) y mucho menos la sociedad (beneficiarios directos del funcionamiento de la Administración) han sido generadores de iniciativas de cambio; los primeros, se han comportado como ejecutores del modelo y los segundos como receptores pasivos de tal modelo. Sin duda, ambos actores, funcionarios públicos y sociedad civil, son llamados hoy a cumplir un papel distinto, tomando en cuenta los cambios que se han producido en el país en los últimos 25 años.

La pregunta, arriba planteada, puede desagregarse y abrir las siguientes reflexiones: Si el Estado mexicano ha optado por su inserción y participación en los diferentes

² El compromiso con el mundo globalizado sugiere que los Estados reformen sus estructuras a fin de que sus instituciones económicas y políticas, se adecuen y se vinculen a la corriente principal de la economía internacional; con el propósito de acceder a una parte de la riqueza generada por este proceso; luego entonces el esfuerzo reformador es en las dos esferas la económica y la política.

organismos internacionales, mediante la suscripción de acuerdos y tratados, que le demandan la modernización y eficiencia de sus estructuras económicas y políticas, el Estado se coloca como el promotor del cambio y por tanto lo confronta con dificultades que tienen que ver con la orientación del cambio y con la profundidad del mismo.

El dilema al que se enfrenta el grupo gobernante se identifica con el desmantelamiento del marco institucional identificado con el modelo intervencionista en favor de un marco institucional que responda y se identifique con valores y prácticas propias de la modernización (eficiencia, eficacia, nuevas prácticas organizacionales, transparencia, rendición de cuentas, etc.); a tal proceso habrá de incorporar los cambios de conducta tanto individuales como de grupo derivados de la identificación y adopción del nuevo modelo a partir de las percepciones de los operadores de la modernización, entre otros.

Ante este panorama, proponemos el siguiente planteamiento: ¿De que manera los operadores de la modernización, perciben, y se identifican, con el “proyecto de modernización”, y con la adopción de nuevas practicas organizacionales, y qué posibilidad existe para que se generen cambios en el tejido institucional?

Queremos explicar e interpretar la modernización desde la perspectiva del operador de la misma, el funcionario público, que puede impulsar o frenar el proceso modernizador desde la manera cómo se identifica con el “proyecto” en función de sus intereses tanto de grupo como individuales.

Objetivos de la investigación

Comprender la especificidad (objetivos, intereses, instrumentos y actores) del “proyecto de modernización” de la administración pública desde la perspectiva del Estado reformado.

1. Analizar desde la subjetividad del operador de la modernización la percepción e identificación que guarda ante las nuevas prácticas organizacionales promovidas desde el “proyecto de modernización”, en la DGAIH.
2. Analizar si el proyecto modernizador ha originado transformaciones en el tejido institucional: Qué identidades se han violentado, qué intereses se han afectado, cuáles son los nuevos referentes del tejido institucional.

Los objetivos, arriba enunciados, se desprenden de las preguntas de investigación que guían este trabajo y que a continuación se enlistan.

- ¿Cómo impacta y enfrenta el “proyecto modernizador” a la Administración Pública en general y en particular la DGAIH?
- ¿Qué particularidades tiene que observar la implementación del proyecto modernizador para que el operador se identifique y promueva tal proyecto; a fin de desplazar a la burocracia política identificada con prácticas políticas premodernas propias del régimen del Estado interventor?
- ¿Qué capacidad tendrían las nuevas prácticas organizacionales empujadas por la modernización, para establecer reglas distintas y cambios en el marco institucional? (nuevos modos de mediación social y de regulación política)

Hipótesis fundamentales

1. La estrategia de modernización del Estado mexicano, a partir de 1982, recoge las demandas y prioridades del mundo globalizado: racionalidad económica y modernización de las estructuras administrativas del gobierno

1.1. Los esfuerzos de modernización en la Administración Pública, se han concentrado en aquellas Secretarías de Estado que están vinculadas directamente al proceso de modernización económica, y a la inserción de México al mundo globalizado

1.2. Los generadores del “proyecto de modernización”, están identificados con el perfil del tecnócrata, éstos, dada su formación profesional y *spertisse* son capaces de entender las demandas del cambio y por tanto desplazar a la burocracia política en la toma de decisiones.

2. En los contenidos y objetivos del “proyecto de modernización” hay una confrontación entre la racionalidad económica: identificada con criterios de racionalidad y eficiencia, y la racionalidad con que funciona la Administración pública, desde su especificidad y dimensión política.

2.1. Los operadores de la modernización son susceptibles de identificarse con este proyecto desde una doble racionalidad: la del equipo de trabajo y la que responde a sus intereses personales.

2.2. Los criterios de racionalidad con que el tecnócrata elabora la mejor opción y que podrían significar en nuevas prácticas organizacionales, tienen sus límites en las prácticas políticas premodernas presentes en los procesos de negociación con que funciona la Administración Pública.

3. El Estado mexicano, se reconoce como el promotor e impulsor del cambio modernizador y por tanto se ve confrontado con la orientación y profundidad del cambio desde los límites del sistema político y la institucionalidad de las prácticas políticas tradicionales.

3.1. La modernización de las estructuras administrativas, pone en riesgo los mecanismos de control y negociación política que ha institucionalizado el sistema político tradicional.

3.2. La voluntad política para impulsar el cambio modernizador en la administración pública se promueve sólo hasta donde el grupo gobernante, cuente con una estructura administrativa que le sea funcional a sus intereses.

¿Qué métodos e instrumentos utilizar para reunir los datos necesarios para contrastar las hipótesis o las proposiciones que guían la investigación? Se trata de decisiones cruciales que deben tomarse, puesto que la opción elegida tiene que estar alineada con el paradigma adoptado y las estrategias de interpretación que se persigan.

En este sentido, y considerando lo hasta ahora señalado, nuestra investigación se alinea con el paradigma fenomenológico (interpretativo y constructivo); se va a observar

y analizar un fenómeno “**cómo los funcionarios públicos perciben y se identifican con la modernización y el cambio institucional que pueda derivar de la inducción de nuevas prácticas organizacionales**”.

Analizar este fenómeno con estas categorías remite a una dimensión subjetiva que se entrelaza con lo objetivo a través de estructuras mediadoras como condicionamientos sociales y culturales, pertenencia a camarillas, etc. A partir de entrevistas realizadas en un grupo focal, se estará en posibilidad de comprender e interpretar desde la subjetividad de los funcionarios públicos, a los que denominaremos **operadores de la modernización**, sus percepciones e identificaciones al proyecto de modernización y cambio institucional.

Desde la metodología cuantitativa, se estaría dando cuenta de los avances de la modernización, de la eficacia de ésta, de la eficiencia de los recursos empleados en función de los resultados obtenidos; con lo que se tendría una idea de cómo ha funcionado y evolucionado la modernización. Sin embargo no habría mucha información acerca del cómo han vivido nuestros operadores este programa, que al final, constituyen el elemento humano clave del proceso.

Para observar y explicar percepciones, identificaciones y resistencias de los operadores de la modernización, al proyecto, se seleccionó y entrevistó a funcionarios públicos que dentro de la estructura organizacional, ocupan puestos de Jefes de departamento, Subdirectores y Directores de área.

No hubo dudas al seleccionar la tradición cualitativa, para analizar y entender tal fenómeno, puesto que las herramientas que ésta contiene acercan a la subjetividad de nuestro operador de la modernización. De esta manera se abre la posibilidad de hacer visibles aquellos aspectos intangibles de la experiencia de los operadores ante la modernización y las nuevas prácticas organizacionales; sin abandonar ese entrecruzamiento con cuestiones objetivas.

El interés de esta investigación es conocer cómo los operadores de la modernización viven su condición de agentes de cambio. Cómo las interpretaciones subjetivas influyen o condicionan estrategias para potenciar o profundizar las condiciones objetivas del ejercicio de la modernización.

De igual forma, permitir a través de la voz de los operadores de la modernización, conocer los procesos a los que se enfrentan en el ejercicio e implementación de las nuevas prácticas organizacionales que demanda la modernización y que en ocasiones afectan sus intereses particulares y/o de los grupos de poder con quien se identifican. El análisis de lo dicho por ellos proporciona información significativa para entender la posibilidad de cambio institucional en el sistema político de nuestros días.

La organización de la tesis esta contenida en cinco capítulos. En el primer capítulo, El Estado contemporáneo en la mundialización; se destacan los elementos fundamentales que permiten identificar la problemática de la mundialización sobre el sistema Estadonación y las transformaciones que han tenido las funciones del Estado en este contexto.

Así como es incuestionable la presencia amplia y decidida del Estado en el mundo en la década de los setenta, también es innegable que la tendencia ahora apunta hacia el debilitamiento del Estado, y por tanto al protagonismo del mercado. Los Estados-nación que habían echado raíces y delimitado sus fronteras, ahora están abiertos a los flujos, económicos políticos y migratorios internacionales. En estos tiempos, el mundo se ostenta articulado globalmente como un sistema complejo y diferenciado de Estados-nación; en el cual las grandes multinacionales buscan generalizarse y proyectar su autoridad sobre el conjunto del mundo.

El segundo capítulo, aborda las modalidades que constituyeron la inserción del Estado mexicano a la mundialización o globalización y la adopción del modelo modernizador, ante la crisis del Estado interventor. Se enfatiza en la posibilidad para desarrollarse en la modernidad y sobre todo explicarla, sin tener que caer en el extremo del modelo homogenizante que se impone en el mundo globalizado.

Se propone acercarse a aquellas alternativas que observen las realidades locales que son complejas y multifacéticas por lo intrincado de la interacción humana. La especificidad adquiere significado como categoría de análisis en la incorporación y generación del pensamiento.

En el tercer capítulo, se da cuenta de los desarrollos reformistas en las organizaciones públicas a través de los sexenios que van de 1982 al 2000, utilizando el marco teórico que ofrecen los estudios organizacionales.

Desde esta perspectiva teórica, los procesos organizacionales no son lineales, son anárquicos y el control es limitado en la toma de decisiones. A partir del nuevo institucionalismo se caracteriza el cambio institucional en las organizaciones como consecuencia de procesos de modernización de las prácticas organizacionales. Nos preguntamos sí la estrategia modernizadora diseñada e implementada por los diferentes grupos gobernantes ha sido sustantiva y suficiente para inducir el cambio institucional en las organizaciones públicas.

En el cuarto capítulo, se emprende una discusión entre lo cualitativo y lo cuantitativo en la investigación. Desde lo cuantitativo, se privilegia la regularidad de los comportamientos, se busca la objetividad, confiabilidad, representatividad y validación estadística, mediante la verificación de las relaciones de causalidad que se establecen entre dichos conceptos y variables

Por otra parte, la tradición cualitativa, permite la consideración acerca de las cuestiones subjetivas, simbólicas, valorativas que intervienen para dar sentido y significado a las conductas y acciones de los individuos. La preocupación central es conocer e interpretar la subjetividad de los sujetos. Busca comprender la realidad desde el "punto de vista del actor" o dentro del mundo de un grupo, de acuerdo con el sistema de representaciones simbólicas y significados en su contexto particular.

De acuerdo con (Bryman, 1984), la metodología cualitativa difiere de la cuantitativa en varias cosas. Su preocupación básica es la comprensión del mundo social desde el punto de vista del actor, un tema que aparece en la mayor parte de los escritos

metodológicos de esta perspectiva. Esto supone que el investigador se involucra muy cercanamente con los sujetos de investigación. Hay un interés por conocer el contexto, para posibilitar así que el comportamiento de las personas pueda entenderse dentro del sistema de significados empleados por el grupo particular de la sociedad de que se trate. A diferencia de la aproximación cuantitativa, que tiene que ser rígida y fija, la cualitativa es fluida y flexible, se interesa en descubrir hechos nuevos, no antes citados, y se permite alterar los planes de investigación conforme a los hallazgos que se van a obtener.

Sin embargo, ante la complejidad de los fenómenos sociales, es posible la complementariedad de los datos cualitativos y cuantitativos siempre y cuando haya consistencia con la posición paradigmática y los enfoques adoptados.

En el quinto capítulo, Se presenta el Estudio de caso, objeto de esta investigación.

Se refieren los hallazgos que encontramos en nuestro estudio, realizado en la Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda de la SHCP. Se seleccionó un grupo de funcionarios públicos que en la estructura organizacional, ocupan cargos de Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores de Área, y que el trabajo que realizan es sustantivo para la modernización. Los criterios de selección se identificaron con los siguientes criterios: antigüedad, trayectoria en el cargo y perfil profesional entre otros.

El método que se utilizó para obtener la información fue la entrevistas a profundidad, elaborada con preguntas semiestructuradas, y realizada de forma individual al grupo seleccionado; en general hubo muy buena disposición entre los operadores de la

modernización para contestar las preguntas contenidas en la entrevista, que no en pocas ocasiones tuvieron una extensión de más de tres horas; por lo que el material de grabación y su transcripción constituye una fuente de información, abundante, privilegiada y rica en experiencias individuales que dan cuenta de la forma en que el proceso de modernización se ha efectuado en la DGAIH. Por otra parte se utilizó el programa de cómputo *MAXqda*, para el análisis de datos cualitativos.

Los operadores de la modernización son los encargados de interpretar, comprender, implementar y ejecutar aquellas disposiciones que en el ejercicio de sus funciones se desprendan del proyecto de modernización para el área en cuestión. Tales operadores son actores claves en el proceso, puesto que, bien pueden hacer avanzar y promover la modernización de las prácticas organizacionales, pero también pueden oponerse a éstas y obstaculizar su puesta en marcha, e inclusive exteriorizar franco rechazo al cambio.

Finalmente se presentan las conclusiones.

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO CONTEMPORANEO EN LA MUNDIALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN

1.1. El Estado-nación, de la internacionalización a la mundialización

Al final de la década de los setenta la presencia y fuerza del Estado en el mundo es incuestionable, como lo señala Ralph Miliband, “como nunca antes en la historia, la humanidad vive a la sombra del Estado”, tratando así de resumir el peso, enorme y generalizado, contenido por el Estado en la sociedad contemporánea³. En los inicios de este siglo XXI, *parecería* que esa sombra ha comenzado a desdibujarse, y que la tendencia empuja hacia el debilitamiento del Estado, cediendo inevitablemente su lugar a la sombra del mercado.

Hemos escrito *pareciera*, por que no estamos del todo convencidos en el menor peso y debilitamiento del Estado, sobre todo en lo que toca a los Estados del mundo desarrollado, éstos lo que menos buscan es saberse disminuidos y sin poder de acción para influir, de formas muy diversas, en el resto del mundo.

Bajo el impulso de los procesos de internacionalización (del capital, del mercado y de la producción), el Estado-nación se ha generalizado en el mundo, apareciendo como la aspiración de numerosos pueblos convertidos en naciones autónomas al final de la

³ Miliband escribe: “Los hombres viven más que nunca a la sombra del Estado. En estos tiempos, aquello que quieren realizar, individualmente o en grupo, depende principalmente de la sanción, del apoyo del Estado. Pero esas sanciones y esos apoyos no son acordados sin discriminación; también deben éstos, cada vez de forma más directa, tratar de influenciar, y modelar el poder y los objetivos del Estado”, *L’Etat dans la société capitalista. Analyse du système de pouvoir occidental*, Francois Maspero, Paris, 1973

dominación colonial o, más recientemente con la desagregación de las sociedades burocratizadas del llamado socialismo real; observándose un viraje al capitalismo a finales de la década de los ochenta.

Tanto en el norte como en el sur, los Estados-nación se convirtieron en actores decisivos y el rol que han tenido ha sido irremplazable y fundamental en momentos de apogeo así como en aquellos momentos interminables de crisis múltiples de la economía capitalista; de igual forma se ha podido constatar en los países otra hora denominados socialistas. El mundo se articuló globalmente como un sistema complejo y diferenciado de Estados-nación⁴.

El sistema de Estados-nación, ampliamente diferenciado e integral, se articula de forma compleja y contradictoria en torno a la economía mundial, que se despliega en cuanto a ésta como un todo estructurado y jerárquico. Condicionada por la amarga crisis en la que se sumió, la economía mundial o economía mundo⁵ ha progresado gracias a la reestructuración y a la reorganización del capital, desarrollo de los procesos combinados de internacionalización productiva y financiera que han engendrado nuevas modalidades en la división internacional del trabajo.

Las grandes multinacionales se han, en consecuencia, generalizado y han proyectado su autoridad sobre el conjunto del mundo. Las economías nacionales, o los Estados-

⁴ A partir del momento en que todas las tierras fueron delimitadas y apropiadas por un Estado, reconocido por la comunidad de otros Estados, el mundo funciona en sistema. Dollfus, Olivier, "*Le système monde*", *L'information Géographique*, Paris, no 54, 1990, p.45.

⁵ Resulta interesante retomar la concepción de Michel Béaud acerca del sistema nacional/mundial jerarquizado, resumido en *La'économie mondiale dans le s années 80, éditions la Decouverte, Paris, 1999,pp.11-30*. f. Marie-Francoise Durand, Jacques Lévy et Denis Retaillé, *Le monde : espaces et systemes, Presses de la fondation nationale des sciences politiques/Dalloz, Paris, 1992*, Alejandro Dabat, "capitalismos nacionales y cambio histórico" *Investigación Económica*, México, n° 201, julio-septiembre 1992,pp.9-43.

nación que habían echado raíces y delimitado sus fronteras, se han abierto a todos los flujos internacionales, vale decir se han insertado de distintas maneras a un mercado internacional que ha ampliado sus límites, jugando roles específicos que han prefigurado sus destinos.

El capital se ha desplazado por todos lados, ha comenzado a forzar barreras que se pensaban infranqueables y se ha establecido ahí en donde ha encontrado las mejores condiciones para producir y reproducir sus ganancias de forma amplia y óptima: bajos salarios, antes que nada, pero también adaptabilidad de la fuerza de trabajo, infraestructura, factores de producción, mercados e inclusive apoyos gubernamentales.

El proceso productivo se ha fragmentado en el plano internacional, se ha dividido de forma extremadamente compleja, provocando un gran movimiento de “deslocalización” y de especialización de la producción, particularmente en los años setenta. En los países desarrollados, el trabajo se ha comportado a la defensiva, en cambio en los países en desarrollo ha sido sometido a un sin fin de dificultades y a la desagregación.

La producción manufacturera se ha ampliado y ha llevado en consecuencia a la explosión y la transmutación del comercio mundial, en particular debido a los intercambios al interior de las empresas en distintas partes del mundo.⁶

⁶ Ver, Pierre Salama et Patrick Tissier, *L'industrialisation dans le sous-developpement*, Francois Maspero, Paris, 1982. Folker Frobel, Jorgen Heinrichs y Otto Freye, *La nueva división internacional del trabajo, Siglo XXI*, Editores, México, 1981, Fernando Fajnzylber, *Industrialización e internacionalización en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Los profundos cambios tecnológicos de los últimos años han marcado el punto de partida para acelerar, profundizar y transformar el proceso de internacionalización que, en los años ochenta, marcarán los trazos de lo que será conocido bajo el término de mundialización o globalización⁷.

Algunos de los rasgos característicos del proceso de mundialización serían: la generalización y la unificación efectiva del mercado, la aparición de nuevos actores económicos (las empresas mundializadas) y la pérdida de la capacidad de regulación de una economía-mundo que empuja la posibilidad de adaptación y de reconstrucción de instituciones supra-nacionales.

Para Ricardo Petralla (1999), la mundialización no puede ser considerada como un fenómeno nuevo si lo consideramos como “el conjunto de procesos” que permiten producir, distribuir y consumir bienes y servicios a partir de estructuras de valorización de factores de producción materiales e inmateriales organizados sobre bases mundiales, por mercados internacionales reglamentados por normas y estándares, a partir de organizaciones que funcionan bajo tales criterios con una cultura organizacional abierta a un contexto mundial, y que obedecen a una estrategia del mismo orden, por lo que es difícil de identificar una sola “territorialidad” (jurídica, económica, tecnológica) por el hecho de numerosas interdependencias e integraciones de las diferentes fases de la producción.

⁷ Francois Chesnais hace el siguiente señalamiento: “la mundialización debe ser pensada como una fase específica del proceso de internacionalización del capital y de su importancia a nivel del conjunto de las regiones del mundo en donde se encuentran los recursos o los mercados, ...(..) La mundialización es el resultado conjunto de dos movimientos, cercanamente interconectados pero sin embargo distintos. El primero puede ser caracterizado por la fase la más larga de acumulación ininterrumpida del capital conocida por el capitalismo desde 1914. La segunda se refiere a las políticas de liberalización, privatización, desregularización y desmantelamiento de las conquistas sociales y democráticas, que han sido aplicadas desde los inicios de los años ochenta bajo el impulso de los gobiernos de Thatcher y Reagan”, *La mundialisation du capital*, Syros, Paris, 1994, pp. 22-23.

La mundialización, en este sentido, desborda los pasados procesos de internacionalización y de multinacionalización que estuvieron en el origen de la interacción constante entre los Estados-nación, las economías y las culturas, así como los flujos de innovación de la producción fuera del territorio de origen de los actores.⁸

Pareciera que el fin de una época, o el inicio de una nueva era del capitalismo, esté anunciándose desde los inicios de los años ochenta, a juzgar por las nuevas tendencias de fondo que podrían sintetizarse como sigue: la universalización y unificación efectiva del mercado mundial, la internacionalización extrema del capital que conduce a la mundialización, y finalmente el debilitamiento y la reorganización del sistema de Estados-nación sobre el cual ha descansado y extendido el capitalismo.

La raíz ideológica de esas transformaciones de fondo se encuentra en el neoliberalismo, que se reproduce por todas partes como ideología dominante, como la ideología de la mundialización, evidentemente favorecida por la universalización efectiva del mercado capitalista y la desagregación desastrosa del “segundo mundo” (constituido por los países llamados del socialismo real, y que se encuentran en transición a la economía de mercado).

⁸ Para el autor, la mundialización implica el final de “nación” en tanto que punto de partida y de llegada de pertinencia estratégica para los actores científicos, económicos, sociales y culturales. El “nación” queda como uno de los niveles de la pertinencia significativa pero no es más el nivel estratégico principal para los actores clave de la innovación tecnológica y de la competencia económica. *La mundialisation de la technologie et de l'economie. Une (Hypo)These prospective, Futuribles, Paris, n°135, septembre, 1989, p.13*

1.2. El Estado en el contexto de la modernización

En los últimos 20 años, los países que se han incorporado a la globalización han adoptado modelos y perspectivas de análisis en torno a la modernización de sus estructuras económicas y políticas de manera acrítica. Esta es sólo una parte del problema, otra y que nos parece preocupante, es que dichos modelos han sido desarrollados para realidades que en poco se parecen a las de nuestros países.

Esas realidades, suponen modelos en donde las premisas de estructuración, comportamiento y funcionamiento de las organizaciones se sustentan en lineamientos formales cercanos a la idea moderna de sociedad.⁹ Sin duda, los estudios acerca de la modernización más difundidos y que mayor influencia han tenido son los estudios funcionalistas; los cuales en mucho han impedido avanzar hacia una definición operativa de modernización; el obstáculo más importante, aunque no el único, ha sido el etnocentrismo, o sea la idea de identificar a la modernización con *occidentalización*, en el sentido de pura imitación del Occidente.

Desde esta hegemonía de la interpretación más general de modernidad, se han realizado los esfuerzos de asimilación de las metodologías, técnicas, preceptos y categorías organizacionales por parte de la comunidad académica en América Latina. Tal vez a esto se deba que la recuperación de la especificidad cultural y política de la región haya sido lenta.

⁹ Modernidad entendida como los modos de vida social o de organización que emergieron en Europa en el siglo XVII, con el advenimiento del Estado moderno, y que más o menos han mantenido una influencia a lo largo del mundo (Giddens:1990).

Pero si en nuestros países los mecanismos de dominación e interrelación social son complejos, también lo son en Estados Unidos y en Gran Bretaña, según estudios realizados por (Pfeffer, 1992 y Whittington, 1989), lo cual hace cada vez más difícil interpretar la realidad bajo la idea de un actor racional unificado, (Allison, 1974). De igual forma, hay investigaciones que demuestran que mecanismos “tradicionales” de interrelación social y organizacional son capaces de generar opciones innovadoras y eficaces ante situaciones particulares, (Cabrerero y Arellano, 1993).

Con esto, nos interesa llamar la atención hacia la idea siguiente: Existen posibilidades para desarrollarse en la modernidad y sobre todo explicar esta, sin tener que caer en el extremo de la imitación de la dominación homogeneizante. Una modernidad exacerbada (Giddens, 1990) o el avance hacia una posmodernidad “no conservadora” (Habermas, 1989), son también alcanzables en América Latina.

Nos suscribimos con (Arellano y Cabrerero, 1994), a la búsqueda de alternativas racionales diferentes ante realidades locales complejas y multifacéticas, dentro de los marcos interpretativos del dominio que admitan lo intrincado de la interacción humana; esquemas organizacionales que acepten la diferenciación del poder más que la normatividad de la instrucción, que se vinculen más a la participación conflictiva que a la reducción del conflicto por el procedimiento y que alcancen el consenso por negociación frente al ocultamiento a través de mecanismos de motivación paternalista.

Queremos observar el fenómeno organizacional desde puntos de vista dinámicos y realistas. Los paradigmas organizacionales y administrativos han tenido que enfrentar

las ideas de los estudios que rompen con la idea homogeneizante de modernidad y racionalidad (como algunos estudios comparados y de caso) donde las estructuras formalizantes y las funciones generalizadoras han sido cuestionadas desde su raíz: (Crozier, 1973, Clegg, 1990, Reed-Hughes, 1992 y Pfeffer, 1992).

Estos análisis y perspectivas han abierto la discusión concerniente a los propios fundamentos de una visión organizacional eficientista que parte de ciertos supuestos sobre la realidad y que, en la práctica, tienen que ser adaptados mediante esquemas de relación y vinculación más complejos por los actores y agentes heterogéneos de las organizaciones. La especificidad renace como categoría que habrá que volver a incorporar así como, la reflexión continua acerca de la reevaluación de los mecanismos de incorporación y generación del pensamiento.

A este tipo de cuestiones puede incluirse la transformación del Estado, que hoy día intenta un reacomodo y que ha sufrido una profunda reorganización, tanto interna como en su relación con la sociedad.

Michel Camdessus, aún como Director del Fondo Monetario Internacional, señaló que la reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: Necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

CAPITULO SEGUNDO.

EL ESTADO MEXICANO EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN

2.1. Del Estado interventor al Estado regulador: El cambio de modelo

En México el modelo de acumulación se sustenta sobre premisas de una estrechez del mercado interno y pauperización salarial. El papel del Estado particularmente en cuanto a favorecer la disponibilidad de una oferta de mano de obra barata, así como de alimentos a bajos costos, fue fundamental para el proceso de industrialización en México en el periodo de sustitución de importaciones¹⁰.

La migración campesina permite una mano de obra abundante y barata, pequeñas industrias con muy bajos salarios, y producción de bienes de consumo a muy bajo precio entre otros. Esta situación manifiesta se integra a un modelo basado en el gran capital estatal y privado centrado en la ciudad. Aquí, la disponibilidad de mano de obra barata es una política deliberada de Estado y fundamental para entender la base sobre la que se levantó y financió más tarde la política de apertura y promoción de las exportaciones.

El modelo económico hacia adentro junto con el nacionalismo económico encontró claras muestras de agotamiento en los años setenta. Sin embargo se optó por

¹⁰ La orientación económica básica de esta política económica fue dada por la CEPAL. En su opinión, el desarrollo debería ser completo en el sentido de abarcar los tres sectores (primario, secundario y terciario). haciendo hincapié en la producción de bienes de capital y el papel estratégico del mercado interno. Su política de industrialización basada en la sustitución de las importaciones, fue el motor principal de crecimiento durante los años cincuenta y sesenta.

prolongar su vida artificialmente a través y sobre todo del crédito externo y en menor medida de los recursos petroleros (*boom* petrolero 1978-1981); esto lo oxigenó en el largo plazo pero lo hizo dependiente de los recursos financieros de los organismos financieros internacionales. A la debilidad interna del modelo, se sumó la carga de la deuda. En los ochenta, la crisis del modelo ya no se pudo ocultar.

Al principio de los ochenta la crisis se observó como un problema de déficit fiscal y externo, no como un problema estructural. La respuesta debió contemplar más que una renegociación de la deuda y un ajuste; era claro que los pilares que sostenían el nacionalismo económico se venían abajo junto con la estructura que lo soportaban.

Para México, el proteccionismo económico significó ausencia de competitividad interna entre capitales y por ende ausencia de competitividad internacional. La competencia entra en el escenario económico interno junto con la competencia monopolista internacional; esto obliga a un proceso acelerado del capital por adaptarse a las nuevas condiciones de la economía nacional y principalmente internacional. Los procesos de reconversión industrial y las negociaciones internacionales del gobierno en representación del capital nacional, expresan esto.

El marco en el que estas transformaciones tuvieron lugar se da en los llamados programas de estabilización dentro de la política de ajuste, todos ellos requirieron el control político del Estado. Las políticas de ajuste y estabilización, corresponden a la estrategia de los Organismos Financieros Internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, impuesta a los países capitalistas con problemas de

balanza de pagos que han solicitado ayuda financiera a tales organismos, así como renegociación de su deuda externa.

En resumen podemos señalar lo siguiente. Ante el cierre de los mercados de capitales, la crisis de la deuda externa mexicana iniciada en 1982 se enfrentó con un programa de ajuste recesivo inflacionario y de devaluaciones reales en el periodo 1982-1987, con el objetivo de generar un superávit comercial (62 miles de millones de dólares) para pagar el servicio de la deuda al capital extranjero (55 miles de millones de dólares, por intereses y dividendos) convirtiendo al país, como otros de la región, en exportador neto de capitales.

Posteriormente (mediante el Plan Brady en 1989) se renegó la deuda externa (casi 100 miles de millones de dólares), compartiendo parte del costo con la comunidad financiera internacional, sin embargo, esto implicó aplicar y cumplir con políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización, y de cambio estructural.

Coincidimos con lo que dice Gustav Rainis: “la década de los ochenta ha sido generalmente inolvidable para el mundo en desarrollo.... Comenzó con la crisis de la deuda y finalizó con una crisis de confianza en componentes importantes del paquete denominado Consenso de Washington¹¹.

A lo largo de este periodo de políticas de ajuste, se avanzó de manera significativa en el proceso de apertura comercial, a través de ello se buscó propiciar una reestructuración

¹¹ Gustav Ranis. conferencia en su honor en la Yale University, agosto de 1996.

y modernización del aparato productivo interno, para lograr una mejor inserción en la economía y así hacer frente a las exigencias del sector externo.

Sin embargo, se evidencia lo circular e inoperante de la actividad económica mundial de estos tiempos. A fin de evitar un colapso en el sistema financiero internacional se recomiendan medidas de ajuste que frenan la actividad económica de los países deudores. Esto por una parte, incide en los países desarrollados y por la otra, repercute de nuevo sobre los países que frenaron su economía, recrudeciendo la problemática de su sector externo. Por lo que, los países en desarrollo están obligados a mantener sus políticas contraccionistas para hacer frente a sus obligaciones financieras con el exterior.

2.2. Bajo el modelo del Estado regulador

Las políticas que se aplican en los programas de cambio estructural están identificadas con el llamado "Decálogo del Consenso de Washington", en donde el objetivo es realizar reformas al sistema económico y al modelo de industrialización. Las estrategias de la política se pueden dividir en tres grupos: 1) Liberalización comercial, financiera y la apertura a la inversión extranjera directa, 2) Desregulación y derechos de propiedad, y 3) Desestatización, que se traduce en menor Estado y mayor privatización.

Al principio de la década de los noventa, México se constituyó en el ejemplo "exitoso" en el ámbito internacional del modelo de apertura y liberalización económica, dado que se avanzó de manera importante en las políticas de "cambio estructural", principalmente en dos direcciones: Una, la liberalización comercial, financiera y de inversión extranjera, y dos, la desestatización vía privatización de las empresas públicas.

En cuanto a la Liberalización comercial, financiera y de inversión extranjera. Las transformaciones más significativas fueron las siguientes:

- Rápida expansión del tamaño del sector externo con respecto al de la economía en su conjunto
- Elevado y sostenido crecimiento de las exportaciones no petroleras, principalmente de las manufacturas
- Mayor diversificación de las ventas externas de mercancías, junto con la caída del peso relativo de las correspondientes a los recursos naturales (petroleras y

mineras)

- Surgimiento de un patrón de comercio más congruente con las ventajas comparativas
- Descenso de la participación del sector público en las transacciones externas totales, tanto de la cuenta corriente como de la de capital y, en consecuencia aumento de la correspondiente al sector privado
- Ritmo de inversión más intenso en el sector exportador de la economía debido a un mayor oportunismo relativo de ese sector que el del resto de las empresas respecto a la situación presente y futura
- Importancia creciente de la inversión extranjera directa con respecto al tamaño de la economía y la inversión total.

Por su parte, en lo que se refiere a la Desestatización vía privatización de las empresas públicas, así como El redimensionamiento del sector público y la delimitación de su rectoría económica, se realizaron diversas medidas, entre las que destacan:

- La continuación del saneamiento de las finanzas públicas
- La desincorporación y privatización de un importante número de empresas públicas
- La reforma tributaria, que significó el descenso de las tasas impositivas a empresas e individuos y en especial la reducción de la carga fiscal a los grupos de menores ingresos; mayor participación del sector privado en ciertos bienes y servicios antes exclusivos del sector público, así como en la realización de obras de infraestructura, como generación de electricidad, carreteras y su concesión

para la prestación de su uso, y también el manejo de puertos y servicios asociados al transporte ferrocarrilero.

Se puede avanzar la siguiente reflexión, la incorporación de México al mundo globalizado, se ha realizado a partir de la adopción de modelos, desarrollados para realidades que en poco se parecen a la del país; y perspectivas de análisis en torno a la modernización de sus estructuras económicas y políticas de manera acrítica.

Para salir de la crisis de 1982 se puso en marcha un modelo económico basado en hacer prevalecer el mercado y reducir la intervención estatal, lo que se justificó atribuyendo a la intervención del Estado todos los males anteriores de la economía.

El modelo tenía una vertiente estabilizadora y otra de crecimiento a partir de las exportaciones. Si por un lado se buscaba el equilibrio macroeconómico a través del ajuste al desequilibrio externo, el incremento a las exportaciones era su condición y resultado. Sin embargo, a pesar del evidente auge exportador, la economía sólo crecía a condición de un déficit en la cuenta corriente. Era indudable que la nueva propuesta no garantizaba la construcción de una industria exportadora que dotara a la economía de una fuente de divisas propias y del ahorro interno necesario para financiar el desarrollo.

El problema que se presenta para las economías que ingresan tardíamente a la dinámica del mercado es cómo integrarse sin que el costo económico sea muy alto. La respuesta se torna difícil cuando se trata de un país en donde el modelo cerrado no

pudo resolver las enormes disparidades sociales y de concentración del ingreso. Y si a esto le agregamos una tradición política autoritaria, tendremos un cuadro de apertura conflictivo y tendencialmente peligroso, ya que la estabilidad y transparencia en el juego democrático es, básica en la generación de la certidumbre como condición del mercado.

Uno de los grandes retos sigue siendo la redistribución del ingreso, lo que implica recuperar el crecimiento sano y sostenido, que genere empleos productivos con un incremento en el nivel de los salarios reales o del poder adquisitivo. Sin embargo, no es suficiente una distribución factorial vía precios debido a la existencia de un rezago social y por la magnitud de las tareas del futuro: desempleo, creación de nuevos puestos de trabajo y creciente demanda de satisfactores básicos en alimentación, salud, vivienda, educación y vestido.

La llamada estrategia exportadora no logró romper con las enormes disparidades sociales y de concentración del ingreso, con los desequilibrios de la planta productiva y su alto coeficiente de importaciones que hacen deficitaria la cuenta corriente, con la necesidad de endeudamiento externo, con la incapacidad de generar las divisas y el ahorro interno necesario al crecimiento, con una estructura de demanda altamente estratificada y su concomitante mercado estrecho. Desde la perspectiva política institucional, el impacto de dicha estrategia sobre el corporativismo, el autoritarismo de Estado y la democracia restringida, ha sido lento, muy lento.

No es posible pensar en un nuevo modelo a partir de una nueva retórica de dominación o de un incremento de las exportaciones, cuando el entramado básico de la estructura económica sigue sin modificarse.

Tampoco es posible pensar que el mercado ha invalidado la "rectoría" del Estado en la economía, a pesar de tener una economía con más activos en manos privadas que hace poco más de una década, y por consiguiente una bolsa de valores jugando un papel mayor, los principales precios -tipo de cambio, intereses, salario y precios de los bienes públicos- siguen estando como en otrora, a discreción del ejecutivo y no como lo desearía un "neoliberal": en el mercado

El proyecto de integración hacia el exterior se da sin una real integración económica interior. En las actuales condiciones solamente un 10% de la economía y su población están en condiciones de incorporarse en alguna medida al proyecto integrador. Por lo tanto la única opción posible en este contexto es una acción tendiente a superar estas grandes asimetrías internas. La voluntad estatal para conciliar estos espacios asimétricos es fundamental.

Dado que el problema de empleo no se resuelve plenamente con la industria, ya que conforme avanza la industrialización se reduce la demanda de mano de obra, la cual puede desalentarse sí el incremento en su productividad laboral es muy elevado.

Por ello lo que se requiere es solucionar el problema estructural de la industrialización. Esto es, profundizar en la articulación intraindustrial (de bienes de consumo e

intermedios) y la intersectorial (esto es, articulación de la industria con la actividad agropecuaria, la pesca, la minería, etc.).

A este tipo de cuestiones puede incluirse la transformación del Estado, que hoy día intenta un reacomodo y que ha sufrido una profunda reorganización, tanto interna como en su relación con la sociedad. Pensemos al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. En tal consideración, el Estado se manifiesta como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

En el informe del Banco mundial de 1997, " el Estado en un mundo en transición" la reforma del Estado es un tema clave para la agenda del desarrollo. Cualquier alusión a "Estado mínimo" ha sido erradicada. El informe hace una afirmación rotunda: "han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible" (Banco mundial, 1997). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalistas del radicalismo neoliberal.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es fruto de una controversia, de un proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores. La reforma del Estado es uno de los temas claves de

la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo.

Qué lectura e interpretación de la reforma del Estado realiza el Estado mexicano y cómo lo plasma en el proyecto de modernización. Cuáles han sido las prioridades del impulso modernizador promovidas desde el Estado para impulsar la reforma de sus estructuras económicas y políticas y cuál sería el impacto en la Administración Pública.

El Estado regulador o reformado tiene que construir un sistema de legitimidad diferente al que sostenía al Estado interventor. Laufer, sugiere la conformación de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual los métodos del ejercicio del poder, la racionalidad de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios, serán los que en esta lógica le den la legitimidad al Estado.¹²

Este nuevo sistema de legitimidad que se esta construyendo corresponde bien a la concepción de lo que Michel Crozier denomina como Estado modesto o Estado moderno.¹³

¹² Citado por Cabrero Enrique en, Del Administrador al Gerente Público, INAP, 1997, México, p.29.

¹³ En este sentido y para el caso de México, el achicamiento del Estado fue una constante en el periodo de estudio, el aparato administrativo tan sólo en el periodo 1988-1992 sufrió una reducción de 60,410 plazas y en el sector paraestatal de las 1155 entidades con que contaba en 1982, para 1994 el saldo era de 216 entidades.

CAPITULO TERCERO

MODERNIZACIÓN Y CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

3.1. Acercamientos teóricos al estudio del cambio en las organizaciones

Hay numerosos estudios que abordan el proceso de la reforma administrativa desde una perspectiva racional, en donde el proceso se puede observar de manera lineal y secuencial y además es susceptible de ser planeado y controlado en su totalidad. Se caracteriza a la organización como el resultado de acciones conscientes que tienen que ver con la intencionalidad de ciertos actores.

En este sentido, el proceso de reforma es entendido únicamente como un instrumento de cambio organizacional; es el resultado de una selección deliberada entre diferentes formas de organización. De tal manera que, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir del discurso que subraya la mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización.

Por lo tanto, se puede pensar en el proceso de reforma, como una cadena entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de los que encabezan la reforma, que se desarrolla en varios tipos de cambio y finaliza con nuevas formas de comportamiento y estructuración.

Los estudios acerca del cambio, en términos de la organización como un instrumento, parten de una visión unidireccional y jerárquica del liderazgo y del poder. Se asume que

los reformadores tienen una total capacidad de organización, lo que implica, que pueden distribuir la autoridad, iniciar los procesos de cambio organizacional y tener el poder suficiente para desarticular cualquier tipo de resistencia. Lo cual significa que para el reformador o equipo de reformadores el reto está sólo en el diseño de la mejor alternativa de reforma a seguir; y nos preguntamos **¿qué pasa con la implementación y operación de dicha reforma?**

La reforma organizativa, desde esta perspectiva de análisis, se construye como un proceso secuencial en el que: a) se identifica un problema o un conjunto de actividades disfuncionales b) se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y que es lo que propicia esas disfuncionalidades c) se adoptan ciertas medidas correctivas y d) el problema se resuelve.

Esta descripción coincide con el tipo de razonamiento empleado por las técnicas de administración del cambio, entre las que se encuentra el Desarrollo Organizacional (Burke), la Auditoría Administrativa (Ramio: 1995), el Ciclo de Control (Michael: 1983), el Desarrollo Gerencial (Odiorne: 1983) y más recientemente, la Gestión de calidad (Brocka) y la Reingeniería (Champy y Hammer: 1994). Estas técnicas han constituido los referentes metodológicos para el diseño y la ejecución de procesos de reforma o modernización administrativa en nuestro país.

Por otra parte, y desde un paradigma teórico distinto, hay también una bibliografía importante que sostiene que la mayoría de las veces los procesos de reforma organizativa son más bien procesos anárquicos que describen un conjunto de acciones

y relaciones poco claras y más bien ambiguas (Brunsson y Olsen: 1993; March y Olsen: 1983; Olsen: 1976). De acuerdo con estos autores, la reforma organizativa es un conjunto de procesos decisorios en los que es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización; en donde los reformadores tienen tan sólo un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones.

Desde este punto de vista, las decisiones de reforma se convierten simultáneamente en un medio para discutir no sólo la eficiencia en los canales de comunicación, los procedimientos de trabajo y la eficacia organizativa sino también para poner de manifiesto las rivalidades entre grupos de trabajo, tipos de liderazgo y, en suma las formas en que se expresa y manifiesta la lucha por el poder en la organización.

Como lo señalan (Brunsson y Olsen: 1993), el proceso de reforma organizativa es un conjunto de decisiones en el que se discuten diversas situaciones, presentes o no, en la organización; en donde la dinámica que describen estos procesos es discontinua, errática y ambigua.

Desde el paradigma del nuevo institucionalismo, en la teoría de la organización, encontramos construcciones teóricas interesantes que pueden contribuir a explicar nuestro objeto de estudio. Como se señaló nos interesa recuperar para la organización gubernamental la idea de que es algo más que un instrumento mecánico, y por tanto complejo, con múltiples actores y distintas racionalidades; por lo que la primera condición para acercarse a esta observación, que por cierto destaca este enfoque, es el

rechazo de los modelos del actor racional, un interés en las instituciones como variables independientes (que no implica autonomización sistémica), una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos.

El interés de autores como Powell y DiMaggio, se orienta hacia la construcción de teorías de mediano alcance de carácter inductivo, basadas en la interpretación del material empírico. Reconocen que carecen de herramientas de carácter universal y no quieren contar con conceptos aplicables de manera general a todas las situaciones; esto nos parece relevante por que nos permite rescatar la categoría de la especificidad para contextualizar nuestro objeto de estudio: la administración pública mexicana con la racionalidad que ha podido desarrollar ante la realidad local compleja que le aporta los contenidos sustanciales que la describen y caracterizan.

De acuerdo con (Bravo, 1995), hay que rescatar la historicidad y los aspectos culturales de las instituciones para hacer explícitas las trayectorias institucionales en las que están incrustados los procesos sociales. El argumento es sencillo y cierto: dado que el intercambio entre estructura y función tiene un lugar en el tiempo, es necesario hacer un seguimiento histórico de la organización; no se pueden entender los fenómenos presentes en una organización sin saber cómo se ha configurado.

Quizás Scott sea quien ha dado la definición más integral acerca de la institución al señalar que: Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognoscitivas,

normativas y regulativas que proveen de estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones se manifiestan de diferentes formas -en la cultura, en las estructuras sociales y en las rutinas- y operan en múltiples niveles de jurisdicción, (Scott,1995).

De esta definición se deduce que las instituciones son sistemas multifacéticos que permiten a los individuos percibir una forma y un orden en sus interacciones sociales. En síntesis, son regulativas aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones. Es decir, los procesos regulativos involucran la capacidad de establecer reglas sociales, susceptibles de ser controladas y utilizadas como medios de sanción.¹⁴

Por su parte, las reglas normativas o constitutivas son aquellas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las interacciones que estos despliegan. El énfasis aquí, esta en las reglas normativas que introducen a la vida social una dimensión prescriptiva y obligatoria. Los sistemas normativos incluyen tanto valores como normas. Los valores definen lo que es deseable y el marco mínimo de preferencias de los individuos. Las normas especifican qué cosas se pueden hacer, es decir, definen la legitimidad de las acciones de los actores. Algunos valores y normas son aplicables para todos los miembros de la colectividad. Sin embargo, algunos otros sólo son aplicables para cierto tipo de individuos o posiciones sociales. Esto es lo que

¹⁴ Las propuestas de análisis de los autores nuevo institucionalistas de corte económico enfatizan particularmente la dimensión regulativa de las instituciones. Desde este punto de vista, las instituciones afectan el comportamiento de los individuos en tanto son utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos de costo-beneficio. Por ej. North ha señalado que "las instituciones son perfectamente análogas a las reglas del juego deportivo de competencia. Es decir, consisten en reglas formales escritas y no escritas, de conducta que complementan y refuerzan las reglas formales.... Las reglas y los códigos informales en ocasiones son violados y, por consiguiente, se activan los mecanismos de sanción. Por tanto, un aspecto esencial del funcionamiento de las instituciones consiste en controlar las violaciones a los arreglos sociales y aplicar penalizaciones" (North, 1990, 4)

autores institucionalistas llaman roles sociales. Es decir, la expectativa de que ciertos individuos, ubicados en determinadas posiciones sociales, se desarrollen o tengan un cierto tipo de comportamiento.¹⁵

Finalmente, las reglas cognoscitivas señalan los medios por los cuales se construye la naturaleza de lo real y los términos en que se le da significado a esa realidad. Este aspecto de las instituciones se manifiesta por medio de los símbolos, es decir, los signos, los mitos, los rituales y las historias, que permiten compartir los significados que se le atribuyen a las acciones y a los comportamientos de los individuos.

De tal manera que, mientras que las reglas regulativas son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las reglas normativas y cognoscitivas suelen permanecer tácitas e inarticuladas, constituyendo una estructura latente que tiene que ser develada por medio del análisis de las reglas observables en las relaciones sociales.

Esta distinción entre reglas regulativas, normativas y cognoscitivas puede ser reformulada como una cuestión empírica: si la influencia de las instituciones sobre los individuos se limita a un simple constreñimiento externo -en la forma de incentivos o penalizaciones- o si va más allá, penetrando su subjetividad y configurando sus

¹⁵ Autores provenientes de la sociología (SeIznick, 1957; 1962; 1992) y la ciencia política (March y Olsen, 1984; 1989; 1995), tienden a retomar con mayor interés el aspecto normativo de las instituciones. Quizás porque las instituciones son vistas como elementos que dan legitimidad a ciertas reglas de conducta y comportamiento que se relacionan con el poder y el establecimiento de normas sociales y culturales más allá de su utilidad maximizadora. Por ejemplo, para March y Olsen (1989) cuando un individuo toma decisiones no se pregunta sobre "cómo se maximizan sus intereses" sino "cuál es la decisión más apropiada dada una situación y su posición de responsabilidad". De tal forma que la mayoría de las veces, las reglas y patrones de conducta inciden en los criterios y marcos valorativos que los individuos toman en cuenta a la hora de decidir.

identidades. El estudio de esta cuestión puede variar según la institución que se elija y la amplitud de la perspectiva temporal que se adopte.

Conviene tener presente que si las instituciones son vistas como sistemas de reglas, dichos sistemas pueden estar estructurados en arquitecturas que contienen una jerarquía de niveles, y si el nivel de las reglas explícitas es el más accesible a la observación, no por ello es el más relevante.¹⁶

Aceptar la distinción entre diferentes reglas o elementos institucionales plantea el problema de ubicar el nivel de análisis para los casos específicos que se quieran estudiar.

En el tema del cambio, los autores institucionalistas difieren en la primacía que le atribuyen a los diferentes elementos que conforman las instituciones. Esto es, dependiendo del énfasis que se ponga en los aspectos regulativos, normativos o cognoscitivos, el análisis del desarrollo y la transformación institucional que se modifica.

¹⁶ En este punto, cabe destacar la reflexión de Jepperson (1991), quien señala que una institución lo es para algo y en relación con algo. En sistemas jerárquicos con múltiples niveles, los niveles de orden superior que contienen programas de reglas para los niveles más inferiores pueden ser vistos como instituciones; y en los sistemas que contienen un centro y una periferia, lo que está en el centro puede ser una institución con respecto a lo que está en la periferia.

3.2. Reforma, modernización y cambio en las organizaciones públicas

Los estudios que se han realizado sobre las experiencias de reforma administrativa en el México contemporáneo, son variados; la idea de la reforma se ha identificado con procesos de simplificación administrativa, o desregulación económica. O bien con el redimensionamiento de la estructura administrativa y en otros casos asociada a un período histórico. De tal forma que, la reforma administrativa adquiere características bien definidas de acuerdo al enfoque empleado en su formulación y el papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio, (Cabrero, 1997, Pardo, 1997, Sánchez, 1997, Arellano, 1998)

Si se revisan los análisis y estudios que se han producido, en los últimos veinte años, en torno a los procesos de cambio en la administración pública, se observa que han estado muy influidos por la tendencia mundial acerca del replanteamiento del carácter del Estado. En casi todos los países, ya sea desarrollados o en desarrollo, las preguntas giran en torno a cuestiones que tienen que ver con el tamaño del Estado, el replanteamiento de sus funciones, la participación ciudadana en la toma de decisiones y, las características que debe tener la relación Estado-sociedad civil entre otras.

Y si bien, las respuestas pueden ser similares, es importante señalar que las modificaciones realizadas en torno al papel del Estado en general y a la administración pública en particular, han sido justificadas de forma diferente en cada país debido a que

la puesta en marcha responde a experiencias concretas en sociedades con características y especificidades únicas.¹⁷

Tratar de formular una definición acerca de lo que significa la reforma del Estado es complicada, si lo que se pretende es dar cuenta de la complejidad que implica un proceso de reforma. En términos generales puede decirse que, sobre este tema, las macrovisiones políticas han predominado en el espectro analítico; desde un nivel de abstracción se han planteado grandes estrategias o líneas de desarrollo para el conjunto del gobierno, visto como un ente particularmente homogéneo. *Este supuesto de homogeneidad ha sido básico para sostener la idea equivocada de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar al conjunto gubernamental.*

Bajo tal supuesto, se han implementado, en el caso de México, programas de reforma administrativa para el conjunto de la Administración Pública sin considerar los distintos niveles de desarrollo y recursos así como la capacidad administrativa que han podido acumular las distintas dependencias.

Otro aspecto preocupante, es los desequilibrios que pueden resultar en la implementación de las acciones reformistas ante los distintos niveles de desarrollo desde el nivel federal hasta el nivel local, pasando por el municipal, en donde parece insostenible el supuesto de homogeneidad.

¹⁷ Los procesos de cambio tienen diversos grados de complejidad, que van desde el planteamiento de reestructuración del aparato administrativo, hasta cambios más profundos que tocan el comportamiento de las instituciones. Para más detalle, ver el documento de Cabrero y Escotto, 1992, en donde se analizan las experiencias de EUA, Canadá, Francia y México, entre otros países.

Por ejemplo, la Secretaría de la Reforma Agraria estará en franca desventaja con respecto a la Secretaría de Hacienda ante la implementación e incorporación de las acciones que impone la Reforma y el cambio modernizador. Porque, aún y cuando en los últimos 20 años se ha realizado un esfuerzo modernizador en el conjunto de la Administración Pública, la capacidad de respuesta organizativa ha sido desigual.

Tal fenómeno se ha podido observar en el marco de las reuniones de los organismos internacionales, con los que México ha firmado acuerdos y/o tratados; en estos espacios no todas las dependencias del gobierno han podido participar y ser beneficiarias de los intercambios bilaterales o multilaterales, debido a que por una parte: no cuentan con funcionarios capacitados que puedan representarlas; y de otra parte, tampoco han podido desarrollar estadísticas o información que sea susceptible de ser comparada con la información que producen los organismos gubernamentales de los países con que se esta negociando.

Las reformas gubernamentales se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, con voluntades políticas desiguales considerando las individualidades e intereses diversos de los que forman parte del grupo gobernante, así como su percepción del proyecto modernizador en las organizaciones públicas.

Desde las corrientes sistémicas hasta las técnicas de reingeniería se ha buscado transformar las estructuras organizativas de los gobiernos, obteniéndose, en el mejor de los casos, resultados poco concluyentes y desarticulados.

Estamos de acuerdo con (Offe, 1991), cuando señala que acontece “una cientificación de lo político”, en donde se observa que la actividad política pasa a ser una esfera del pensamiento unidimensional que opera como reflejo del pensamiento técnico, hay únicas opciones, aquellas definidas con criterios infalibles como: eficacia, eficiencia, efectividad, productividad. La verdad técnica dispone de mayor poder en tanto está más separada de la esfera de la dominación, así la despolitización discursiva de la actividad política es el reflejo de la capacidad de las verdades técnicas. Esto produce un empobrecimiento de lo político, porque regularmente hay una razón técnica que se transforma en “verdad” y desplaza—elimina la razón política en el tratamiento-solución, de los problemas sociales.

Sin duda, para México, la década de los ochentas registró intensos cambios caracterizados por el replanteamiento de la relación Estado-Sociedad, las funciones propias del Estado y por tanto, los ámbitos y capacidad de gobierno.

El paso del Estado interventor al Estado regulador, da cuenta de la crisis de legitimidad en que se encuentra el Estado omnipotente, desde finales de la década de los setenta, haciendo evidente un gobierno que en su papel de factor de equilibrio ha perdido credibilidad social. Esta observación ha conducido a replantear la relación entre el

Estado y la sociedad, así como la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas y la relación de éstas con el conjunto de la sociedad.

¿Se está ante un problema de Reforma del Estado y por tanto, y en consecuencia una reforma de sus estructuras administrativas? En este sentido, en diciembre de 1982, el gobierno propuso un programa de modernización administrativa, el cual fue diseñado considerando las demandas del mundo globalizado al que se incorporaba el Estado mexicano.

La estrategia modernizadora, planteó como objetivo la realización de los cambios necesarios para hacer eficientes las estructuras económicas y administrativas con que contaba el Estado; ya en el capítulo dos se da cuenta de dicha estrategia.

Es pertinente señalar que en la primera etapa del programa, 1982-1988, se establecen las bases para la definición del nuevo carácter del Estado y la modernización de su administración pública. En un segundo momento, de 1988 a 1994, se consuman y profundizan los cambios de manera definitiva; de tal manera que de 1994 a la fecha la dinámica de cambio y modernización enmarcada en la Reforma del Estado ha tenido continuidad.¹⁸.

La fuerza expansiva del mercado ha propiciado una serie de cambios y reformas de distinta índole y alcance en las estructuras jurídicas políticas y económicas de los

¹⁸ Los cambios que se realizaron para la modernización de la administración pública se identifican con medidas que buscaron reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel del gobierno y en esa medida, reducir el aparato gubernamental como respuesta para resolver cualquier problema. La supresión de órganos, el despido de empleados públicos y la disminución del gasto público implicaron la retracción estatal en aquellos ámbitos que le eran históricos, para dar paso a la participación directa del sector privado.

Estados; los cuales desde una perspectiva externa se explican por la influencia y efectos del actual proceso de globalización.

Esta serie de reformas, se les ha identificado con el nombre genérico de reforma del Estado, esto es, la tendencia a adecuar las estructuras estatales con base tanto en las exigencias de la racionalidad económica derivadas de la globalización, como en aquellas sobre la eficiencia gubernamental y su modernización para procesar demandas, generadas por el nuevo perfil del Estado el cual está obligado a crear una nueva legitimidad acorde con sus nuevas funciones.

Justamente, es en este escenario en donde se ubica la problemática que queremos estudiar, y que quedaría formulada como sigue: *Sí la estrategia de modernización económica del Estado mexicano para el período 1982-2000, se inscribe en el marco de la globalización y bajo una lógica racional; necesariamente se requiere una Administración Pública capaz de procesar las demandas derivadas de las nuevas tareas del Estado regulador.*

Esta intención de modernización coloca a la burocracia política en un dilema, puesto que habrá de impulsar cambios en las prácticas políticas premodernas identificadas con el estado interventor, a fin de crear una nueva cultura institucional acorde con las nuevas tareas del Estado regulador; lo que sugiere una pérdida de control en los mecanismos de negociación política que les son afines.

El periodo de estudio, 1982-2000, significa para la Administración Pública Mexicana, la posibilidad de cambios sustanciales asociados a la reforma del Estado como

consecuencia de la inserción del país al mundo globalizado. Los aspectos que habrían de empujar los cambios se asocian a las siguientes acciones: Abandono del modelo económico interventor en favor del modelo regulador, apertura comercial, modernización de las estructuras económicas y del aparato gubernamental, suscripción de diversos acuerdos y tratados, principalmente comerciales, de orden bilateral o multilateral con organismos internacionales y países del mundo.

Tales fenómenos expresan por un lado, la implementación de las técnicas más frecuentes de la modernidad actual al interior de las organizaciones gubernamentales, y por el otro, el debilitamiento o ruptura de las prácticas políticas de dominación clientelista tan arraigados en la estructura social.

Uno de los espacios analíticos que busca explicar el desarrollo de estas nuevas definiciones, ha sido la visión multidisciplinaria surgida de lo que se conoce comúnmente como "Teoría de la Organización". De Acuerdo a (Arellano y Cabrero, 2000), éste es un nombre engañoso que debe de aceptarse así siempre y cuando se tenga claro que se está hablando realmente de una cantidad múltiple de aproximaciones y enfoques, antagónicos incluso.

Estos autores proponen, "la idea de la existencia de un objeto denominado organización como un constructo social de la modernidad", desde esta visión, se trata de recuperar para la organización gubernamental una definición y un espacio que le permita ser algo más que un instrumento mecánico, entendiendo su complejidad y particularidades propias como cualquier otra organización.

Tal idea, había sido arrebatada a la luz del concepto de un gobierno monolítico, lineal, compuesto por agencias automáticamente obedientes donde la constitución formal de estas, aparecía como la referencia básica de existencia.

Sin embargo, quedarse en este nivel es todavía insuficiente. El gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado. El conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, son elementos constitutivos primarios de cualquier organización gubernamental. Así, las organizaciones gubernamentales son duales y se deben a una lógica: nacen predeterminadas, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados. A la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas, con su vida interna, su cultura, su contexto, (Arellano: 2000).

Es decir, las organizaciones gubernamentales responden a una ley, a una normatividad que les dio vida. Nacen por mandato externo predeterminado, sus resultados son esperados sin considerar necesariamente condiciones específicas de existencia de cada organización. Los vaivenes políticos y económicos afectan de manera institucionalizada sobre estas organizaciones. En otras palabras son creaciones específicas, reguladas externamente, amarradas formalmente, (Arellano: 2000).

Pero, a la vez, estas organizaciones desde el momento en que nacen, construyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto y constituyen su estructura y cultura

interna. Desarrollan, en otras palabras, lo que es una característica sustantiva de cualquier organización: la búsqueda por la sobrevivencia (Powell y DiMaggio, 1983).

Lograr la sobrevivencia no es automática, esta, se genera en una compleja arena de interrelaciones, sucesos fortuitos internos y externos, interpretaciones desde los actores organizacionales, reacomodos de poder internos y externos, a través del tiempo y de los diversos espacios de interrelación. La norma, la ley, la política, nos hablan de organizaciones donde el alcanzar resultados específicos se toma como dado. En la realidad, el alcance de esos objetivos es mucho menos determinista de lo que se piensa.

El desarrollo de un proceso de reforma o cambio no sólo necesita partir del hecho de que el gobierno no es un ente monolítico sino también del hecho de que las organizaciones que lo componen actúan a la luz de una contradicción de origen. De una dualidad entre formalidad legal -que no es condición suficiente pero sí necesaria en una sociedad democrática - y una existencia propia que conforma la vida diaria y el accionar en su evolución.

Entender al gobierno en su complejidad requiere aceptar esta dualidad y las complicaciones que surgen de la misma. No debe subestimarse el factor legal, normativo y político de estas organizaciones, como tampoco puede subestimarse el hecho de que son organizaciones en espacios específicos, con una dinámica propia generada por los actores que le dan vida.

El gobierno visto como un conjunto de redes organizacionales, (Arellano: 2000), implica la apreciación de que la lógica organizativa gubernamental no sólo tiene como marco de referencia a la ley, a la política y a la propia vida de la organización como tal, sino que, sustantivamente, implica las relaciones entre estos elementos.

Agentes que tienen lógicas estructurales, culturales y funcionales propias, donde no todo es un conjunto de tomadores de decisiones racionales ni políticas y donde no todo es un conjunto de expedientes y normas. Ni siquiera todo es un conjunto de políticas públicas homogéneas desde "un actor" conductor de las decisiones denominado "gobierno".

Construir un espacio para el enfoque de la gestión pública, debe de partir necesariamente de una definición distinta de lo público y lo estatal, de una visión muy diferente a las construcciones, generalizantes y homogeneizantes, a priori del pasado, (Arellano y Cabrero: 2000).

CAPITULO CUARTO

LO CUALITATIVO Y LO CUANTITATIVO EN LA INVESTIGACIÓN

4.1. Metodología cualitativa: Paradigmas y métodos.

La relación entre teoría y datos es una cuestión que siempre esta presente en el debate de los filósofos. Entender ese debate es importante para el investigador por varias razones: a) ayuda a clarificar el diseño de la investigación incluyendo la selección de los métodos apropiados; b) permite reconocer qué diseños funcionan y cuáles no, indicando las limitaciones de enfoques particulares; c) ayuda a identificar e incluso a crear diseños más allá de la experiencia previa y también a adaptar diseños de investigación acordes a las restricciones teóricas y empíricas presentes (Easterby-Smith, Torpe y Lowe, 1991).

Un balance entre las posiciones filosóficas de las ciencias sociales que subyacen en los diferentes métodos de investigación se facilita con el uso del término paradigma acuñado por (Kuhn, 1971). Siguiendo a (Guba y Lincoln, 1994:108), "los paradigmas pueden ser vistos como un conjunto de creencias básicas (o metafísicas) relacionadas con principios últimos. Representan una visión del mundo que definen, para quien los detenta, la naturaleza del mundo, el lugar de los individuos en él, y el rango de posibles relaciones con ese mundo y sus partes, tal como hacen, por ejemplo, las cosmologías y las teologías.

De acuerdo con estos autores, los paradigmas responden a tres preguntas estrechamente interrelacionadas que suponen una estructura social y un tipo de actor específico, así como una forma particular de conocerlos, estas preguntas se refieren a tres cuestiones:

1) La cuestión ontológica, que exige una definición respecto de la forma y la naturaleza de la realidad y lo que se puede conocer de ella, se asume que sólo cabe formular preguntas relacionadas con asuntos reales, mientras que las que se formulan y están relacionadas con asuntos subjetivos no son aceptadas.

2) La cuestión epistemológica, que exige una definición respecto al tipo de relación que se establece entre el científico que conoce y la realidad que se conoce. Sin embargo, sí respecto de la cuestión ontológica se dijo que sólo tenemos acceso a la realidad por conducto de las interpretaciones subjetivas que de la construcción social de la misma se hacen, entonces la postura del científico debe considerar que el conocimiento de la realidad está necesariamente en función del contexto y del discurso que se usa.

3) La cuestión metodológica, que exige una definición respecto de los métodos específicos con los que se puede conocer la realidad. Si, en cambio, respecto de aquellas cuestiones se dijo que la realidad sólo es cognoscible mediante interpretación, y que la interpretación es reflexiva respecto del contexto y del discurso, entonces los

métodos deben incluir procedimientos que privilegien el conocimiento de los mecanismos interpretativos que usamos.

En este mismo sentido, para Girod-Seville y Perret (1999), un paradigma sintetiza una forma convencional de considerar la naturaleza del conocimiento que se espera producir, como sigue: 1) la naturaleza de la realidad que se espera aprehender 2) la naturaleza de la relación objeto-sujeto en cuestión y 3) la naturaleza del mundo social que se considera.

En el siguiente cuadro, se muestra los diferentes supuestos según los paradigmas positivista, interpretativo y constructivista :

Supuestos acerca de la naturaleza del conocimiento

Paradigma	Naturaleza del conocimiento que se quiere producir.	Naturaleza de la realidad	Naturaleza del vinculo sujeto-objeto	Visión del mundo social
Positivista	Objetivo Acontextual	Hipótesis Ontológica	Independencia	Determinado
Interpretativo y constructivismo	Subjetivo Contextual	Hipótesis fenomenológica	Interdependencia	Intencional

Fuente: Girod-Seville y Perret; 1999.

En base al cuadro, la naturaleza del conocimiento que se espera producir puede ser objetivo y no considerar el contexto si se está en un paradigma *positivista*, o bien subjetivo, y dependiendo del contexto, si se está en el paradigma *interpretativo o constructivista*. Cada paradigma tiene a su vez supuestos que son muy importantes y que se comentan en seguida (Girod-Seville y Perret, 1999):

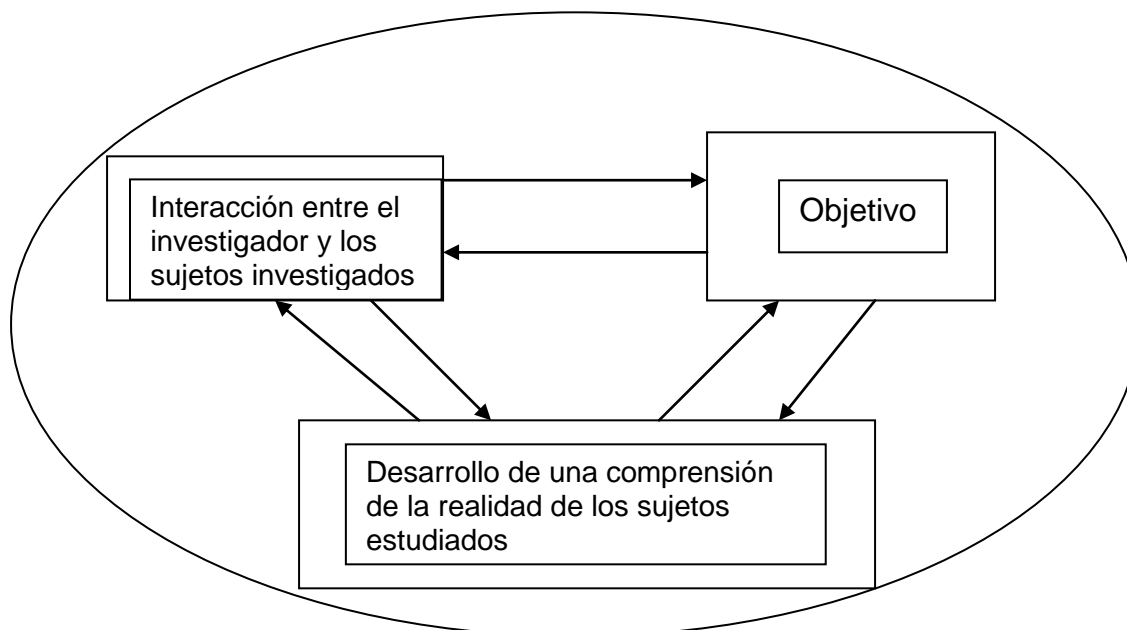
- **Positivismo:** la realidad existe en sí, posee una esencia propia, es decir tiene una ontología. El investigador busca conocer esa realidad que es exterior a él y por lo tanto hay una independencia entre el objeto (la realidad) y el sujeto que la observa y experimenta. La realidad tiene sus propias leyes inmutables y casi invariables que se imponen a todos; el orden individual está subordinado al social, éste al vital y este último al material. El individuo vive en medio del orden social la presión de todos los demás órdenes, y no es más que un producto del ambiente que lo condiciona. Su mundo es un mundo de necesidades que son canalizadas por leyes universales e invariables, en medio de un determinismo social para lo cual no hay excepciones ni contextos que se deriven de la interacción de los actores.
- **Interpretativismo y constructivismo:** el status de la realidad es más precario, la “realidad” (el objeto) es dependiente del espíritu y de la conciencia de quien la observa o experimenta (sujeto). Ésta es la hipótesis fenomenológica y en ella el fenómeno es el modo de aparición interna de las cosas dentro de la conciencia. No hay un conocimiento objetivo de la realidad, sólo es posible

representarla o incluso construirla. El mundo social está hecho de interpretaciones que provienen de la interacción de los actores dentro de contextos muy particulares: son los juegos de las interacciones de los actores lo que permite desarrollar una significación intersubjetivamente compartida que da lugar a la construcción social de la realidad. En consecuencia, los individuos crean su ambiente mediante el pensamiento y acción que acompañan sus objetivos. En este mundo nada está determinado, el individuo puede elegir en función a sus intenciones.

Por lo anterior, el conocimiento en el sentido positivista es un conocimiento sin conocedor, un conocimiento sin sujeto, que conduce a cuestionamientos como los siguientes: ¿Puede el ser humano ser su propio objeto? ¿Puede el sujeto observar su objeto sin modificarlo?

Para el investigador interpretativo la realidad es esencialmente mental, es lo que percibimos (hipótesis fenomenológica), y el objeto estudiado y el sujeto son interdependientes (hipótesis de interactividad). Con base en estos postulados, el objetivo del investigador no es descubrir la realidad y las leyes que la rigen, sino desarrollar una comprensión de esa realidad social. En concordancia con lo anterior, el desarrollo de tal tipo de conocimiento, se realiza a través de la comprensión de las intenciones y las motivaciones de los individuos que participan en la creación de su realidad social y del contexto de esa construcción. Dicha comprensión permite asignar sentido a sus conductas, como se muestra en la siguiente figura.

Objetivo de la investigación con un enfoque interpretativo



Fuente: Allard-Poesi y Maréchal, 1999.

La actividad científica bajo el enfoque interpretativo no consiste en conocer un objeto que es exterior a ella, sino en desarrollar una comprensión de la realidad social experimentada por los sujetos estudiados. El objetivo a lograr no implica, por lo tanto, analizar los hechos para descubrir su estructura subyacente, sino aprehender un fenómeno en la perspectiva de los individuos que participan en su creación, es decir, en función de sus lenguajes, representaciones, motivaciones e intenciones propias.

De acuerdo con el paradigma interpretativo debemos partir de un fenómeno que el investigador desea comprender. El objetivo preciso de la investigación se elabora a medida que la comprensión se desarrolla. Incluso si el investigador inicialmente parte de una idea del fenómeno que desea estudiar, ésta es flexible y puede cambiar sobre la marcha, ya que se busca la adaptación constante en el terreno y la empatía. Bajo

esta perspectiva, el objetivo se constituye en forma definitiva y de manera casi concomitante con el objetivo final de la investigación, cuando el investigador ya tiene una interpretación del fenómeno que ha observado y en el que tal vez ha participado.

No es posible, por lo tanto, hablar de la construcción del objetivo en el sentido de la elaboración de una problemática teórica general que dirige el proceso de investigación y que tenga como fin último explicar o predecir la realidad. (Allard-Poesi y Marechal, 1999).

Implicaciones de los Paradigmas Positivista y Fenomenológico

	Paradigma Positivista	Paradigma fenomenológico (interpretativo y constructivo)
Creencias básicas	<ul style="list-style-type: none"> • El mundo es externo y objetivo. • El observador es independiente. • La ciencia es neutra. 	<ul style="list-style-type: none"> • El mundo es socialmente construido y subjetivo. • El observador es parte de lo que observa. • La ciencia está influida por intereses humanos.
El investigador debe:	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocarse en hechos. • Identificar causas y leyes fundamentales. • Reducir el fenómeno en sus elementos simples. • Formular hipótesis y luego probarlas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocarse en significados. • Intentar entender lo que sucede. • Visualizar la totalidad de cada situación. • Desarrollar ideas mediante la inducción a partir de los datos.
Métodos preferidos	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalizar conceptos de manera que puedan ser medidos. • Trabajar con grandes muestras. • Cuantitativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Usar múltiples métodos para tener diferentes visiones del fenómeno. • Trabajar con muestras pequeñas pero estudiadas a profundidad y en el tiempo. • Cualitativos.

Fuente: Easterby-Smith, Thorpe y Lowe, 1991

Las dos posiciones que el cuadro anterior muestra son las versiones “puras” de cada paradigma y aparentemente son incompatibles. Sin embargo, observando los métodos y técnicas usados en diversos trabajos de investigación considerados ejemplares, la separación no parece clara; es más, bastantes investigadores han intentado desarrollar métodos y enfoques que se ubiquen en el punto medio de los paradigmas, haciendo una especie de puente entre ellos (Easterby-Smith *et al.*, 1991).

¿Qué métodos e instrumentos utilizar para reunir los datos necesarios para contrastar las hipótesis o las proposiciones que guían la investigación? Se trata de decisiones cruciales que deben tomarse, pero la opción elegida tiene que estar alineada con el paradigma adoptado y las estrategias de interpretación que se persigan.

En este sentido, y considerando lo hasta ahora señalado, nuestra investigación se alinea con el paradigma fenomenológico (interpretativo y constructivo); se va a observar y comprender un fenómeno **“la modernización en la administración pública y el cambio institucional que pueda derivar de la inducción de nuevas prácticas organizacionales, desde la percepción del operador de la modernización”**. Se privilegia la exploración.

La exploración es el método por el cual el investigador se propone obtener resultados teóricos innovadores, mientras que el "test" se refiere a la prueba empírica de un objeto teórico. Normalmente el “test” se apoya en un razonamiento de tipo deductivo, mientras que la exploración se basa en un pensamiento de tipo inductivo o abductivo. Además, la preferencia por el "test" o por la exploración no es neutra en cuanto a la posición

epistemológica: el “test” sitúa a la investigación por el lado positivista y la exploración la sitúa más cerca del interpretativismo o el constructivismo. Evidentemente, el resultado va a ser definitivo para la naturaleza de los datos que se van a manejar: cuantitativos o cualitativos; nos hemos decidido por los últimos: cualitativos.

4.2. Consideraciones acerca de la investigación cualitativa.

Muchos científicos sociales se han alejado de la idea físico-natural de antaño, y se han acercado a las humanidades, y más que buscar leyes sociales que expliquen las determinantes de la conducta, se interesan por analizar el sentido que los individuos atribuyen a sus actos y a su entorno. Para estos científicos sociales, los instrumentos de las llamadas ciencias duras han cedido su lugar a las metáforas de las humanidades.

Paradójicamente, lo menos importante en este vuelco de las ciencias sociales hacia los métodos cualitativos son los métodos en sí mismos. En un sentido muy general, éstos se reducen a acciones: observar, preguntar, escuchar, registrar y examinar (Schwandt, 1994). El giro hacia los métodos cualitativos significa, ante todo, la adopción de un paradigma epistemológico alternativo que se daba por sentado dentro del enfoque positivista, como ya se argumentó en la primera parte de este apartado.

Los métodos no son medios naturales para obtener información respecto de la realidad social la opción por los métodos cualitativos implica que un conjunto de supuestos meta teóricos acerca de dicha realidad han sido aceptados de antemano.

Los métodos cualitativos hacen énfasis en el estudio de procesos sociales. El supuesto ontológico fundamental es que la realidad se construye socialmente y que, por lo tanto, no es independiente de los individuos. A diferencia de los métodos cuantitativos, que se concentran en el estudio "objetivo" de fenómenos externos a los individuos, los métodos cualitativos privilegian el estudio "interpretativo" de la subjetividad de los individuos, y de los productos que resultan de su interacción. El aspecto sociológico central de esta perspectiva se refiere al significado que la realidad tiene para los individuos y la manera en que estos significados se vinculan con sus conductas.

Al centrarse en la dimensión subjetiva de los individuos, se abre un enorme espacio para la libertad de los individuos (en contraste con las "determinantes" macrosociológicas), y su conceptualización como el punto de partida en la producción de los fenómenos sociales. En consecuencia, en lugar de leyes sociales se habla de contingencias. El orden social es entendido como resultado de las sumas de negociaciones intersubjetivas. Desde este punto de vista se postula que son los actores los que crean el orden social mediante la interacción social, y no a la inversa (el orden social como determinante de la producción de tipos específicos de actores).

El objeto de estudio de la investigación cualitativa podría ser las redes de relaciones sociales, la comprensión del mundo social desde el punto de vista del actor, o desde una perspectiva interpretativa las representaciones culturales y su significado, la recreación de una visión a partir de la experiencia vivida por el sujeto.,

En cuanto al investigador, la investigación cualitativa supone un involucramiento muy cercano de éste, con los sujetos de investigación. Las experiencias subjetivas tanto del observador como de las personas estudiadas constituyen elementos centrales de este acercamiento. El investigador, es el único capaz de construir un conocimiento tácito, constituye la principal herramienta de la investigación cualitativa, de manera que la validez de estos estudios se relaciona con su destreza, competencia y compromiso.

En lo que se refiere al contexto, la investigación cualitativa supone un conocimiento del mismo; indispensable para entender el comportamiento o las expresiones de las personas dentro del sistema de significados empleado por su grupo de pertenencia, lo que remite al reconocimiento de la investigación como un proceso multicultural influido por situaciones de clase, raza, género y etnicidad. La investigación cualitativa debe proporcionar una descripción densa de la vida social, lo que supone una detallada presentación del contexto y del significado de los eventos relevantes para quienes se encuentran involucrados en ellos.

La investigación cualitativa se centra en el estudio de los procesos sociales, en la interpretación que los sujetos sociales hacen de los mismos desde la subjetividad, en el significado que la realidad tiene para los seres humanos y cómo se relaciona con sus conductas. Aparece como una forma necesaria de acercamiento cuando se busca conocer el punto de vista de los actores, la interpretación desde la experiencia vivida. Se privilegia la profundidad sobre la extensión numérica de los fenómenos, la comprensión en lugar de la descripción, la ubicación dentro de un contexto en lugar de la representatividad estadística.

Como consecuencia, los métodos cualitativos definen procedimientos que privilegian el estudio de los mecanismos interpretativos, de la subjetividad de los individuos y de los productos que resultan de la interacción entre ellos. Por lo tanto el análisis cualitativo favorece que la comprensión, no la explicación mediante relaciones causales o leyes, sea el tipo de conocimiento que deba producirse, y propicia un nivel de análisis-microsocial que permita aprehender las particularidades interpretativas de los procesos sociales. Esta propuesta subraya la importancia de desarrollar el conocimiento en forma inductiva, trabajar con conceptos flexibles y en forma exploratoria

Finalmente, la investigación cualitativa, dicen Denzin y Lincoln, es un campo muy amplio que atraviesa disciplinas, problemas de investigación métodos y perspectiva epistemológicas. Es un conjunto de prácticas interpretativas que no se encuentran ligados con una determinada teoría o paradigma en particular, ni es privativo de una u otra área del conocimiento, ni posee sus propios métodos, sino que se vale de las aproximaciones, los métodos y las técnicas de diversas disciplinas y perspectivas teóricas, como la fenomenología, el feminismo, el psicoanálisis, los estudios culturales, la teoría crítica, el positivismo y el pos positivismo, entre otros esto es lo que impide ofrecer una definición esencial del campo. De hecho según sus autores, cualquier intento de dar tal definición requeriría un análisis cualitativo de las circunstancias en las que la definición se produjera.

De manera que no hay que esperar encontrarse con un conjunto unificado de principios compartidos por numerosos estudiosos, sino un campo marcado por tensiones y contradicciones que se expresan en las distintas definiciones y concepciones,

paradigmas y estilos de investigación. Además, las preocupaciones de los practicantes de este estilo de trabajo varían de acuerdo con el área de su quehacer profesional.

Por otra parte, (Taylor y Bogdan, 1984), consideran que la mayor parte de los estudios cualitativos que van más allá de las meras descripciones toman dos direcciones, y al final de su libro reconocen una tercera. Estas tres direcciones son:

- El desarrollo de las teorías sociológicas
- La prueba y verificación de teorías existentes
- La aplicación de estos conocimientos a situaciones prácticas.

Para avanzar en el desarrollo de teorías y conocimientos, la propuesta de (Taylor y Bogdan, 1996), es muy cercana a la de (Glaser y Strauss, 1967). Para aprobar o verificar propuestas sobre teoría social, el camino sería el de la inducción analítica. En cuanto a la tercera dirección que es de índole práctica, evaluativa, para la acción, Taylor y Bogdan remiten a la obra de Patton.

En su obra (Patton, 1990), se ubica en el terreno de la valoración de programas, de políticas y de desarrollo de organizaciones, coincide con esta distinción entre la investigación académica básica, cuyo propósito es generar teoría, descubrir la verdad, buscar el conocimiento por el conocimiento mismo y la investigación aplicada como la que él desarrolla, que tiene el objeto de informar a la acción, mejorar la toma decisiones, aplica el conocimiento a la solución de problemas humanos y sociales.

4.3. Lo cualitativo y lo cuantitativo

Las definiciones. Metodología Cuantitativa: Se refiere al estudio y análisis de hechos sociales en los cuales participan los actores y que en la práctica de investigación se presentan con la construcción de conceptos operativos que se representan mediante indicadores objetivos. En esta orientación de la investigación se privilegia la regularidad de los comportamientos, se busca la objetividad, confiabilidad, representatividad y validación estadística, mediante la verificación de las relaciones de causalidad que se establecen entre dichos conceptos y variables

Metodología Cualitativa: Es la consideración acerca de las cuestiones subjetivas, simbólicas, valorativas que intervienen para dar sentido y significado a las conductas y acciones de los individuos. La preocupación central es conocer e interpretar la subjetividad de los sujetos. Busca comprender la realidad desde el "punto de vista del actor" o dentro del mundo de un grupo, de acuerdo con el sistema de representaciones simbólicas y significados en su contexto particular.

De acuerdo con (Bryman, 1984), la metodología cualitativa difiere de la cuantitativa en varias cosas. Su preocupación básica es la comprensión del mundo social desde el punto de vista del actor, un tema que aparece en la mayor parte de los escritos metodológicos de esta perspectiva. Esto supone que el investigador se involucra muy cercanamente con los sujetos de investigación. Hay un interés por conocer el contexto, para posibilitar así que el comportamiento de las personas pueda entenderse dentro del sistema de significados empleados por el grupo particular de la sociedad de que se

trate. A diferencia de la aproximación cuantitativa, que tiene que ser rígida y fija, la cualitativa es fluida y flexible, se interesa en descubrir hechos nuevos, no antes citados, y se permite alterar los planes de investigación conforme a los hallazgos que se van a obtener.

Contrario a lo que se estilaba en la investigación cuantitativa, el diseño de la investigación cualitativa no se especifica por entero en el inicio, sino que se va desplegando conforme transcurre el trabajo de campo; se parte de un foco de interés, de ciertos planes para observar o entrevistar, de temas básicos por explorar, pero no de variables operacionales o de hipótesis que deben probarse éstos demanda, entre otras cosas, cierta tolerancia a la incertidumbre y a la ambigüedad que estarán presentes durante el proceso, tanto por parte del investigador cualitativo como de las instituciones que lo evalúan y financian.

Para (Baumard e Ibert, 1999), la distinción entre lo cualitativo y lo cuantitativo puede ser establecida a nivel de datos y al nivel de orientación de la investigación. En relación con los datos, los numéricos son los de naturaleza cuantitativa, mientras que los no numéricos son cualitativos, estos últimos se manejan mediante escalas nominales y ordinales que son precisamente escalas no métricas, mientras que los numéricos son recogidos y manejados mediante escalas de intervalos y de proporción.

Por otra parte, para (Easterby-Smith, Torpe y Lowe, 1991), la diferencia en cuanto a datos cuantitativos y cualitativos radica en que los primeros usan un sistema simbólico numérico para traducir una realidad observada y los segundos un sistema simbólico

verbal. Así lo que Baumard e Ibert denominan datos cualitativos porque usan escalas nominales y ordinales, para Easterby-Smith, Torpe y Lowe, son cuantitativos.

Para (Baumart e Ibert, 1999), la orientación epistemológica de una investigación es determinante en su clasificación como cualitativa o cuantitativa: si se considera que las investigaciones pueden ser de naturaleza exploratoria, de construcción teórica y de prueba o "test", normalmente las exploratorias son cualitativas y las de prueba son cuantitativas (como anteriormente se señaló).

Gracias a la informática, la evolución de las posibilidades de tratamiento estadístico de los datos ha aumentado las potencialidades del enfoque cuantitativo en los estudios exploratorios. De la misma forma nada impide a un investigador refutar una teoría (enfoque de test) con un método cualitativo.

Baumard e Ibert, reconocen que existen investigaciones con datos cualitativos que al recurrir a varios contextos pueden incrementar la validez externa de sus trabajos según una lógica de replicación. Sin embargo, para ellos las constataciones tienen siempre un contexto que no se agota por un análisis finito de variables que lo constituyen; entonces, los límites del enfoque cualitativo en términos de generalización conducen a dar mayor validez externa a los enfoques cuantitativos.

Inversamente, los enfoques cualitativos ofrecen mas garantía sobre la validez interna de los resultados. Por esa causa, las posibilidades de evaluación de explicaciones opuestas de un fenómeno son más grandes en el enfoque cuantitativo, mientras que en

el cualitativo son mayores las posibilidades del investigador de describir un sistema social complejo.

Para otros autores, la elección del tipo de datos, está dictada por el paradigma, ni siquiera la preferencia de estudiar los procesos o los contenidos es definitiva para elegir entre ellos. La complementariedad de los datos cualitativos y cuantitativos es una necesidad ante la complejidad de los fenómenos sociales, y puede aplicarse siempre que haya consistencia con la posición paradigmática y los enfoques adoptados (Easterby-Smith, Torpe y Lowe, 1991; Langley 1999).

Para (Baumart e Ibert, 1999), la complementariedad de los enfoques cualitativo y cuantitativo puede darse de manera secuencial mediante un estudio exploratorio cualitativo previo, que tenga como propósito delimitar la investigación, familiarizarse con el tema o construir hipótesis y a continuación realizar un estudio cuantitativo. También admiten que ambos tipos de enfoques y estilos de datos se desarrollen de manera simultánea para aprovechar sus cualidades respectivas, buscando al mismo tiempo mejorar la precisión de la medida y la riqueza de la descripción.

4.4. Características del diseño cualitativo.

- El diseño cualitativo es holístico. Toma en cuenta el panorama más amplio, el panorama completo, y se comienza por buscar la comprensión del todo.
- El diseño cualitativo examina las relaciones dentro de un sistema o cultura.
- el diseño cualitativo se refiere a lo personal, cara a cara e inmediato.

- El diseño cualitativo se concentra en entender un escenario social dado, y no necesariamente en hacer predicciones sobre ese escenario.
- El diseño cualitativo exige al investigador que permanezca en el escenario por un tiempo. Exige un tiempo de análisis igual al tiempo de permanencia en el Campo.

En el análisis cualitativo, la asignación de códigos constituye una identificación preliminar de los hallazgos, dado que cada código normalmente "indexa" un amplio sentido de significados. La indexicalidad se refiere al hecho de que los conceptos, términos, y afirmaciones de los individuos no son entendibles a menos de que uno esté familiarizado con las expectativas de sentido común del escenario social donde son producidas (Garfinkel, 1967). Esto es, un código normalmente constituye un intento del investigador por clasificar una palabra, una frase, o una sección del texto en categorías específicas significativas que tengan sentido dentro del marco teórico que se éste utilizando.

En términos clásicos, los sociólogos y antropólogos nos han demostrado que hallar las categorías, y las relaciones y patrones entre las categorías, nos ayuda a tener una

narrativa más completa. En este sentido, (Spradley, 1980), sugiere buscar temas o dominios culturales; y (Denzin, 1989), sigue el concepto de Husserl de *bracketing*, que significa inspeccionar cuidadosamente el fenómeno, y sugiere los siguientes pasos:

- Ubicar dentro de la experiencia de vida, una historia personal, frases y afirmaciones clave que hablen directamente del fenómeno bajo estudio.
- Interpretar los significados de estas frases como un lector informado.
- Obtener, si es posible, la interpretación de los participantes de estos hallazgos, inspeccionar estos significados por lo que nos revelan respecto a los rasgos esenciales y recurrentes del fenómeno bajo estudio.
- Ofrecer una afirmación o definición tentativa del fenómeno en términos de los rasgos esenciales recurrentes, identificados en el paso tres.

Así, en el proceso de *bracketing*, el investigador tiene la oportunidad de tratar los datos en todas sus formas de igual manera. Después el investigador podrá categorizar, agrupar y amalgamar los datos para poder interpretar. El investigador utiliza constantemente el análisis comparativo para buscar la afirmación de indicios de comportamiento que suceden a lo largo del tiempo y en una variedad de periodos a lo largo del estudio. Además, permite al investigador argumentos de tensión y conflicto en lo que no encaja. Después de una inmersión total en el escritorio, el investigador necesita tiempo para el análisis y la contemplación de los actos.

Para concluir, se destacan algunos elementos acerca de las entrevistas a profundidad, dado que es el dispositivo de exploración que vamos a utilizar. Existen diversas formas

de entender y aplicar la entrevista a profundidad. Desde los modelos menos estructurados o llamados abiertos, hasta aquellos que, sin ser cuestionarios cerrados, están ciertamente definidos y controlados por el investigador.

La preocupación en los investigadores oscila permanentemente entre dos pueblos que, con frecuencia, parecen irreconciliables : 1) mantener una estructura definida que, si bien facilita la organización del material, las ciñe tajantemente al orden prefigurado y elimina nueva información que amplíe o modifique el problema de investigación, y 2) caer en la apertura total en donde los propios ejes de la indagación se ven abandonados, lo que provoca desorientación en el entrevistador y confusión en el entrevistado .

En relación a la entrevista a profundidad, (Jones, 1985), sostiene que, cumple su cometido, como dispositivo de indagación, sólo en los casos de entrevistas no estructuradas, cuyo tipo de exploración tiende, predominantemente, a abrir nuevas líneas de conocimiento. Bajo esta perspectiva, la búsqueda de datos formulada a priori y concretada, la mayoría de las veces, en preguntas que emana del interés del investigador no tiene cabida dentro de este modelo.

Por otro lado, (Elliot Mishler, 1986), opina que se pueden explorar y construir datos a profundidad, a pesar de que la entrevista se desarrolle bajo un esquema de intercambio más estructurado. El autor señala que, aun utilizando preguntas directas y organizadas anticipadamente, si el entrevistador alienta la tendencia hacia relatos integrados sin fragmentar o inhibir el discurso del entrevistado, se pueden conseguir narraciones

pormenorizadas. Es decir, que desde una exploración de tipo semiestructurada se puede propiciar el surgimiento de sentidos y significados de carácter subjetivo que recuperen la particularidad sobre la temática en cuestión.

En nuestro trabajo consideramos que una entrevista de corte semiestructurada podría ofrecer datos a profundidad, haciendo posible la integración de procesos en torno a la temática, y también permitirá destacar relaciones existentes entre los enunciados, así como configurar escenarios que consideren las descripciones dentro de su contexto e incorporen experiencias de los sujetos; para rebasar el hecho empírico dotándolo de cualidades y apreciaciones específicas.

CAPITULO QUINTO

ESTUDIO DE CASO: PRESENTACIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

1. Presentación de la investigación

La investigación se inscribe en la temática de la Reforma del Estado y la modernización que desde este marco se instrumenta, atendiendo los imperativos de la globalización. Esto es, la tendencia a adecuar las estructuras estatales con base tanto en las exigencias de la racionalidad económica derivadas de la globalización, como en aquellas sobre la eficiencia gubernamental y su modernización para procesar demandas, generadas por el nuevo perfil del Estado el cual esta obligado a crear una nueva legitimidad acorde con sus nuevas funciones.

En el caso de México, la década de los ochentas registra intensos cambios caracterizados por el replanteamiento de la relación Estado-Sociedad, las funciones propias del Estado y por tanto, los ámbitos y capacidad de gobierno.

El paso del Estado interventor al Estado regulador, da cuenta de la crisis de legitimidad en que se encontraba el Estado omnipotente, desde finales de la década de los setenta, haciendo evidente un gobierno que en su papel de factor de equilibrio venia perdiendo credibilidad social. Tal proceso empujó al replanteamiento de la relación entre el Estado y la

sociedad, así como la reorganización y funcionamiento de las instituciones públicas y la relación de éstas con el conjunto de la sociedad.

En este sentido, en diciembre de 1982, el gobierno propuso un programa de modernización administrativa, el cual fue diseñado considerando las demandas del mundo globalizado al que se incorporaba el Estado mexicano. La estrategia planteó como objetivo la realización de los cambios necesarios para hacer eficientes las estructuras económicas y administrativas con que contaba el Estado.

En este proceso, el Estado Mexicano ha logrado definir e instrumentar una estrategia de modernización que plantea cambios y reformas en lo económico, político e institucional; de acuerdo a los objetivos y tendencias que en el mundo marcan los organismos internacionales;¹⁹ mas sin embargo, el énfasis y ritmo del cambio se volcó de manera significativa en la economía y de manera tangencial y selectiva en las instituciones públicas.

Se busca analizar desde la apreciación del operador de la modernización (el funcionario público), cómo percibe y se identifica con la modernización a partir de la implementación de las nuevas

¹⁹ El compromiso con el mundo globalizado sugiere que los Estados reformen sus estructuras a fin de que sus instituciones económicas y políticas, se adecuen y se vinculen a la corriente principal de la economía internacional; con el propósito de acceder a una parte de la riqueza generada por este proceso; luego entonces el esfuerzo reformador es en las dos esferas la económica y la política.

prácticas organizacionales que ésta plantea. Cómo desde su subjetividad puede hacer avanzar o frenar el cambio institucional.

Se señala de nueva cuenta los objetivos e hipótesis de la investigación.

Objetivos de la investigación

1. Comprender la especificidad (objetivos, instrumentos y actores) del proyecto de modernización de la administración pública desde la perspectiva del Estado reformado.
2. Analizar cómo el operador de la modernización percibe y se identifica con las nuevas prácticas organizacionales del proyecto de modernización, en la DGAIH.
3. Examinar si el proyecto modernizador ha originado transformaciones en el tejido institucional: Qué identidades se han violentado, qué intereses se han afectado, cuáles son los nuevos referentes del tejido institucional.

Los objetivos, arriba enunciados, se desprenden de las preguntas de investigación que guían este trabajo y que a continuación se enlistan.

- ¿Cuáles son los contenidos del “proyecto modernizador y cómo se instrumenta en la Administración Pública en general y en particular en la DGAIH?
- ¿Qué particularidades tiene que observar la implementación del proyecto modernizador para que el operador se identifique y promueva tal proyecto; a fin de desplazar a la burocracia política identificada con prácticas políticas premodernas propias del régimen del Estado interventor?

- ¿Qué capacidad tendrían las nuevas prácticas organizacionales empujadas por la modernización, para establecer reglas distintas y cambios en el marco institucional? (nuevos modos de mediación social y de regulación política)

Hipótesis fundamentales

1. La estrategia de modernización del Estado mexicano, a partir de 1982, recoge las demandas y prioridades del mundo globalizado: racionalidad económica y modernización de las estructuras administrativas del gobierno

1.1. Los esfuerzos de modernización en la Administración Pública, se han concentrado en aquellas Secretarías de Estado que están vinculadas directamente al proceso de modernización económica, y a la inserción de México al mundo globalizado

1.2. Los creadores del proyecto de modernización así como sus operadores están identificados con el perfil del tecnócrata, éstos, dada su formación profesional y *expertise* son capaces de entender las demandas del cambio y por tanto desplazar a la burocracia política en la toma de decisiones.

2. En los contenidos y objetivos del proyecto de modernización hay una confrontación entre la racionalidad económica: identificada con criterios de racionalidad y eficiencia, y la racionalidad con que funciona la Administración pública, desde su especificidad y dimensión política.

2.1. Los operadores de la modernización son susceptibles de identificarse con este proyecto desde una doble racionalidad: la del equipo de trabajo y la que responde a sus intereses personales.

2.2. Los criterios de racionalidad con que el tecnócrata elabora la mejor opción y que podrían significar en nuevas prácticas organizacionales, tienen sus límites en las prácticas políticas premodernas presentes en los procesos de negociación con que funciona la Administración Pública.

3. El Estado mexicano, se reconoce como el promotor e impulsor del cambio modernizador y por tanto se ve confrontado con la orientación y profundidad del cambio desde los límites del sistema político y la institucionalidad de las prácticas políticas tradicionales.

3.1. La modernización de las estructuras administrativas, pone en riesgo los mecanismos de control y negociación política que ha institucionalizado el sistema político tradicional.

3.2. La voluntad política para impulsar el cambio modernizador en la administración pública se promueve sólo hasta donde el grupo gobernante, cuente con una estructura administrativa que le sea funcional a sus intereses.

¿Qué métodos e instrumentos utilizar para reunir los datos necesarios para contrastar las hipótesis o las proposiciones que guían la investigación? Se trata de decisiones cruciales que deben tomarse, puesto que la opción elegida tiene que estar alineada con

el paradigma adoptado y las estrategias de interpretación que se persigan. En este sentido, y considerando lo hasta ahora señalado, la investigación se alinea con el paradigma interpretativo, la teoría se derivará de los datos obtenidos en el trabajo de campo a partir de entrevistas, observaciones y documentos referidos al fenómeno siguiente: **“cómo los funcionarios públicos perciben y se identifican con la modernización y el cambio institucional que pueda derivar de la inducción de nuevas prácticas organizacionales”**.

Analizar este fenómeno desde las percepciones e identificaciones de los actores de la modernización, remite a una dimensión subjetiva que se entrelaza con lo objetivo a través de estructuras mediadoras como condicionamientos sociales y culturales, que se recrean en el ejercicio de la función pública, tales como: racionalidad y simplificación administrativa, aplicación de normas y procedimientos, enfoque de calidad, transparencia, profesionalización de la función pública, pertenencia a camarillas, y prácticas políticas tradicionales (corrupción, compadrazgo, corporativismo, tráfico de influencias, etc.).

El trabajo de campo se realizó en la Dirección de Asuntos Internacionales de Hacienda de la SHCP. Se seleccionó un grupo de funcionarios públicos que en la estructura organizacional, ocupan cargos de Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores de Área, y que el trabajo que realizan es sustantivo para la modernización tal grupo lo hemos denominado **operadores de la modernización**, puesto que ellos son los encargados de interpretar, comprender, implementar y ejecutar aquellas disposiciones

que en el ejercicio de sus funciones se desprendan del proyecto de modernización para el área en cuestión.

Los operadores de la modernización son actores claves en el proceso, puesto que, bien pueden hacer avanzar y promover la modernización de las nuevas prácticas organizacionales, pero también pueden oponerse a éstas y obstaculizar su puesta en marcha, e inclusive exteriorizar franco rechazo al cambio.

El método que se utilizó para obtener la información fue la entrevistas a profundidad, elaborada con preguntas semiestructuradas, y realizada de forma individual al grupo seleccionado; en general hubo muy buena disposición entre los operadores de la modernización para contestar las preguntas contenidas en la entrevista, que no en pocas ocasiones tuvieron una extensión de mas de tres horas; por lo que el material de grabación y su transcripción constituye una fuente de información, abundante, privilegiada y rica en experiencias individuales que dan cuenta de la forma en que el proceso de modernización se ha efectuado en la DGAIH.

En la investigación cualitativa, la entrevista busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado, y desmenuzar los significados de sus experiencias; (Steinar Kvale, 1996), define que el propósito de la entrevista en la investigación cualitativa es obtener descripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos.

Una característica interesante del grupo seleccionado es que en su mayoría, los Directores y Subdirectores venían desempeñándose tanto en la Secretaría como en la Dirección General, desde la administración de Miguel de la Madrid, con respecto a los jefes de Departamento, estos iniciaron con la administración de Salinas de Gortari; en promedio los entrevistados cuentan con una antigüedad de 16 años, en la DGAIH; mantenerse durante tantos años en la administración pública, no es poca cosa si se considera que con los cambios sexenales hay una intensa movilidad en las dependencias de la Administración pública; sin embargo en la SHCP, parece haber una mayor tradición en la preservación de sus cuadros.

Otra singularidad del grupo, es que principalmente son egresados de Universidades privadas; además, todos contaban con grados de maestría y doctorado en instituciones extranjeras, lo que facilitaba el manejo de otros idiomas. En cuanto a los jefes de Departamentos, estos y estas, son egresados de la UNAM y Universidades privadas, algunos tenían maestría y otros diplomados en relaciones internacionales o finanzas. Cabe señalar que la DGAIH, promueve entre sus cuadros la formación profesional en distintos organismos financieros internacionales.

Como puede observarse este grupo que hemos denominado operadores de la modernización, cuentan con un perfil que se asimila al del llamado *tecnócrata*, con las siguientes características: desarrollan como ventaja el *expertis* o manejo de determinadas herramientas basándose en conocimientos técnicos, su lógica de funcionamiento es la búsqueda de un incremento en la eficiencia y eficacia de la administración pública.

De veinte años a la fecha la formación profesional de éstos grupos ha sido en escuelas privadas y en el extranjero en áreas económicas, administrativas y financieras, por lo que tienen conocimiento de idiomas extranjeros; es importante señalar que los funcionarios que tienen este perfil, buscan alejarse del perfil del burócrata político identificado con la clase política tradicional generadora de prácticas identificadas con el compadrazgo, el corporativismo, la corrupción, etc...

Por otra parte la Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda, integrada a la estructura de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene entre sus principales funciones las siguientes²⁰:

- I. Formular, y llevar a cabo la política de la hacienda pública de la Secretaría en sus relaciones con el exterior, incluida la relativa a relaciones bilaterales
- II. Fungir como órgano técnico para la coordinación del sector financiero nacional en la ejecución de la política de la hacienda pública bilateral con el exterior
- III. Coordinar la política de la hacienda pública en materia de comercio exterior y, en su caso, representar a la Secretaría en las labores vinculadas con la materia, en consulta con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del sector financiero nacional;
- IV. Formular, la política de la hacienda pública en materia de inversiones extranjeras, y representar a la Secretaría en los asuntos vinculados con dicha materia;

²⁰ Funciones en base al Artículo N° 37 del Reglamento interno de la SHCP, 2007.

- V. Participar en la formulación de la política relacionada con los organismos económicos internacionales y otros sistemas de cooperación económica internacional, representando a la Secretaría en las labores vinculadas con la materia, así como promover programas y proyectos para coadyuvar a la captación de recursos técnicos y económicos del exterior;
- VI. Participar en la formulación de la política de la Secretaría relacionada con los organismos económicos y financieros internacionales, en coordinación con la Unidad de Crédito Público;
- VII. Evaluar y proponer, mecanismos recíprocos de asistencia económica al exterior, a nivel bilateral, regional y multilateral, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal, y llevar a cabo acciones específicas en esta materia;

Las funciones de la DGAIH, la vinculan principalmente con el exterior, con los organismos económicos y financieros internacionales (APEC, OCDE, UE, CEPAL, ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), con Bancos en donde participa el País (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Centro Americano de Integración Económica, Banco de Desarrollo del Caribe), en materia hacendaria y financiera en la suscripción de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales.

Efectivamente, desde la apertura comercial y la integración de México al contexto globalizado, en 1982, esta dependencia junto con algunas otras relacionadas con el sector externo y exportador han tenido un trato privilegiado a partir de la asignación de

todo tipo de recursos, presupuéstales, financieros y capital humano; no ha sucedido lo mismo en dependencias orientadas al sector interno, tales como educación, agricultura, salud, por señalar algunas, que por cierto son fundamentales en el desarrollo cultural y social. El Estado mexicano promotor del cambio modernizador ha impulsado transformaciones desiguales, a velocidades disímiles en el conjunto de la Administración Pública tanto federal como estatal, en donde, por cierto las organizaciones públicas están lejos del cambio modernizador tan publicitado desde ya más de 20 años.

Los datos arrojados de las entrevistas realizadas permitieron identificar las categorías y subcategorías de análisis, en esta etapa se entra a lo que (Ilan Dey, 19999), llama categorización este proceso abre la puerta a una riqueza interpretativa. Para (Strauss y Corbin, 1990), una categoría representa una unidad de información compuesta de sucesos, acontecimientos e instancias.

Como ya se señaló, para el análisis de los datos obtenidos se utilizó un paquete computacional llamado MAXqda, diseñado con un software para el análisis de datos cualitativos.

5.2. Diseño de la investigación de campo

El punto de partida fue la elaboración de una lista de conceptos provenientes del marco teórico, de las preguntas de investigación y de las hipótesis (o proposiciones de la investigación) iniciales. Los conceptos que resultaron de tal lista, fueron operacionalizados en categoría y subcategorías directamente observables en el terreno de estudio; esta forma de proceder se inscribe en la metodología cualitativa a partir de un acercamiento deductivo.

A continuación, se presentan los contenidos de las Categorías y Subcategorías que se han definido como significativas para explicar de manera general la modernización en la Administración pública mexicana y de forma concreta en la DGAIH, a partir de la percepción e identificación de los operadores de la misma, así como el posible cambio institucional que pudiese derivarse de tal proceso.

A fin de facilitar la tarea al lector, se han realizado algunos cuadros con los siguientes contenidos.

- MAPA DE CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN. Cuadro N°1.
- VINCULACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN CON LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS. Cuadro resumen N° 2

MAPA DE CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Cuadro N° 1

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
PROYECTO DE MODERNIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación estructural de las tareas del Estado • Modernización y cambios en la estructura y funciones del aparato administrativo • Privatización y Desincorporación • Descentralización y Desconcentración • Simplificación administrativa • Honradez de los funcionarios
NUEVAS PRÁCTICAS ORGANIZACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización de los sistemas de trabajo • Descentralización en el proceso de toma de decisiones • Criterios claros en la aplicación de Normas y procedimientos • Profesionalización de la Función Pública • Implementación de la tecnología de la información • Enfoque de calidad en la atención al público
CAMBIO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al cambio • Evaluación y desempeño • Transparencia en el quehacer público • Cultura de servicio • Transformación de prácticas políticas premodernas • Percepción externa • Modernización

VINCULACIÓN ENTRE OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN CON LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS

Cuadro resumen N° 2

VINCULACIÓN ENTRE OBJETIVOS (O) e HIPÓTESIS (H)	<p>O. Comprender la especificidad del proyecto de modernización de la Administración Pública desde la perspectiva de la Reforma del Estado</p> <p>H. La estrategia de modernización del Estado mexicano, a partir de 1982, recoge las demandas y prioridades del mundo globalizado: racionalidad económica y modernización de las estructuras administrativas del gobierno.</p>
CATEGORÍA	PROYECTO DE MODERNIZACIÓN
SUBCATEGORÍAS	<p>Transformación estructural de las tareas del Estado</p> <p>Modernización y cambios en la estructura y funciones del aparato administrativo</p> <p>Privatización y desincorporación</p> <p>Desconcentración y descentralización</p> <p>Simplificación administrativa</p> <p>Honradez de los funcionarios</p>
VINCULACIÓN ENTRE OBJETIVOS (O) e HIPÓTESIS (H)	<p>O. Analizar cómo el operador de la modernización percibe y se identifica con las nuevas prácticas organizacionales del proyecto de modernización en la D.G.A.I.H</p> <p>H. En los contenidos y objetivos del proyecto modernización, hay una confrontación entre la racionalidad económica: identificada con criterios de racionalidad y eficiencia y la racionalidad con que funciona la Administración Pública desde su dimensión política</p>
CATEGORÍA	NUEVAS PRACTICAS ORGANIZACIONALES
SUBCATEGORÍAS	<p>Racionalización de los sistemas de trabajo</p> <p>Criterios claros en la aplicación de normas y procedimientos</p> <p>Descentralización en el proceso de toma de decisiones</p> <p>Profesionalización de la función pública</p> <p>Implementación de la tecnología de la información</p> <p>Enfoque de calidad en la atención al público</p>
VINCULACIÓN ENTRE OBJETIVOS (O) E HIPÓTESIS (H)	<p>O. Examinar si el proyecto modernizador ha originado transformaciones en el tejido institucional: qué identidades se han violentado, qué intereses se han afectado, cuales son los nuevos referentes del tejido institucional.</p> <p>H. El Estado mexicano, se reconoce como el promotor e impulsor del cambio modernizador y por tanto se ve confrontado con la orientación y profundidad del cambio desde los límites del sistema político y la institucionalidad de las prácticas políticas tradicionales</p>
CATEGORÍA	CAMBIO INSTITUCIONAL
SUBCATEGORÍAS	<p>Resistencia al cambio</p> <p>Evaluación y desempeño</p> <p>Transparencia y rendición de cuentas en el quehacer público</p> <p>Cultura de servicio</p> <p>Transformación de prácticas políticas premodernas</p> <p>Percepción externa</p> <p>Modernización</p>

5.3. Interpretación de resultados o hallazgos

La presentación de resultados se ha organizado en diferentes bloques, de esta forma ha sido posible sistematizar la información sobre la manera específica en que los operadores del cambio perciben y se identifican con: 1) el proyecto de modernización, 2) las nuevas prácticas organizacionales y 3) la posibilidad de cambio institucional.

1) Proyecto de modernización,

Para comprender la especificidad del proyecto de modernización en la Administración Pública y concretamente en la DGAIH, las preguntas realizadas a los entrevistados buscaron identificar: cómo a partir de sus representaciones incorporan los objetivos y líneas de acción de la modernización, si se sentían sensibilizados con los programas de modernización, si la estructura y recursos materiales funcionaban de forma moderna, y si había una actitud de transparencia en el uso y destino de los recursos.

De manera explícita, todos los operadores de la modernización, refirieron que tanto la SHCP como la DGAIH, han contribuido y transmitido las acciones de modernización del gobierno, señalando lo siguiente:

La relación de México con el exterior es muy intensa en materia financiera y va en aumento.

Hay una estrecha relación con las contrapartes en el exterior en el seguimiento que se da a los acuerdos y tratados que en materia financiera llevamos, esto nos permite estar a la vanguardia del conocimiento.

Definitivamente las áreas internacionales como esta, contribuyen a la modernización del país

La inserción de México en distintos organismos internacionales permite identificar oportunidades de negocios para los empresarios y la finalidad es apoyar al sector empresarial con los mecanismos que vamos construyendo, negociando y firmando.

Promovemos a México, internacionalizando a las empresas a partir de los tratados que firmamos.

La dirección General se transforma continuamente porque tenemos que responder a las demandas de nuestras contrapartes, a veces nuestra respuesta no es tan ágil como la de otros países, pero considero que tratamos de adecuarnos.

La percepción de los operadores de la modernización se relaciona con lo que formalmente plantea el proyecto de modernización: la SHCP, junto con la desaparecida SPP y la Presidencia se constituirían en los modernos centros estratégicos cuyas decisiones habrán de definir las Políticas Públicas del proyecto modernizador, entre las más visibles están: Liberalización comercial, financiera y apertura a la Inversión Extranjera directa y Desestatización, que se traduce en menor Estado vía achicamiento de las estructuras administrativas del aparato administrativo y la privatización de empresas públicas.

Los operadores equiparan las áreas Internacionales con la modernidad porque contribuyen a la apertura financiera, lo cual responde a lo que el proyecto de modernización se planteaba con la liberalización: Fortalecer e impulsar la modernización económica del país y propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para la incorporación exitosa a los mercados internacionales, mediante el uso estratégico del aparato público a partir de la suscripción de acuerdos y tratados, en este caso de orden financiero.

Sin embargo, algunos operadores señalaron que al comparar con sus contrapartes, sobre todo con la OCDE, las formas en que operaban las oficinas e introducir mejoras en la DGAIH, se daban cuenta que las propuestas eran inviables por la forma de funcionar en México. Consideramos que resulta, por decir lo menos, complicado trasladar prácticas organizacionales de contextos tan distintos, porque tales prácticas a parte del componente técnico requieren necesariamente de la observación del funcionamiento informal de las estructuras y de los operadores y sobre todo la racionalidad con que estas se reproducen.

La apreciación de los operadores frente a la promoción y sensibilización de programas y acciones de modernización en la DHAIH, fue como sigue:

Nuestro Director General nos dijo que los cursos para promover la modernización tenían que ser tomados por nosotros los Directores, porque si la cabeza no cambia para abajo tampoco hay cambio, y anteriormente pues la idea era, bueno pues que valla todo el mundo y ya cuando sea irremediable van los Directores Aquí en la DG, se han hecho ejercicios para reducir trámites y hacer más eficientes y ágiles las acciones que se realizan. He tenido contacto con nuevos programas para transformar la visión que tenemos del quehacer público, participe en el proceso de desregulación de trámites a nivel del área de mi competencia es una nueva cultura para un nuevo enfoque regulatorio. La DG, se transforma continuamente, para responder a las necesidades que se nos presentan con nuestras contrapartes. Si ha habido cambios, se han hecho cursos de calidad y eficiencia y de cambio de actitudes para modernizar nuestro trabajo.

Desde la primera etapa del proyecto de modernización 1982-1988, los objetivos plantearon líneas de acción identificadas con: la eficiencia del aparato administrativo, la simplificación administrativa²¹ y los programas de calidad En las

²¹ En 1985 se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno,

siguientes Administraciones, de 1988 a 1994 y de 1994 a 2000, los Programas de Modernización de la Administración Pública Federal (APF) incluyeron las mismas líneas de acción, mediante las cuales se buscaba sensibilizar y comprometer al operador de la modernización con el cambio en las estructuras administrativas y la imagen que había de transmitir tanto a los usuarios de los servicios como a la sociedad en su conjunto.

A la eficiencia se le agregó la eficacia en los trámites administrativos; se planteó transformar a la (APF), en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para satisfacer las necesidades de la sociedad²². En lo que concierne a la Simplificación administrativa, se le agrega el cambio estructural de los servicios públicos²³, y ésta se declara como “actitud permanente” de cambio y mejoramiento que permee en toda la estructura administrativa; que refleje la decisión del nivel de mando, la convicción y convencimiento de los servidores públicos.

Se señala que: reglas y trámites claros y sencillos son el requerimiento para una participación eficiente de la industria, el comercio y los servicios en la actividad productiva nacional. En la Administración de 1994-2000, de nueva cuenta se propone la revisión y simplificación del marco normativo, la introducción de elementos de racionalidad en los procesos administrativos así como,

para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejoras de servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria.

²² Programa de modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal

²³ Programa General de simplificación de la Administración Pública Federal, 1989-1994,

transparencia, flexibilidad y efectividad, todo esto con el uso de la tecnología de la información.

Finalmente con relación a los programas de calidad, éstos incorporan la racionalidad como instrumento que deberá estar presente en la realización de todo proceso administrativo. Se declara a la calidad total como mecanismo institucional de la administración y a partir de aquí, ésta se interpreta y se utiliza de muy variadas formas.

El aparato público tiene que ser eficiente y capaz en la promoción de la calidad y productividad como exigencia de la competitividad nacional; pero también se habla de aumentar la calidad en la respuesta en la atención al público o bien; la elaboración de indicadores de desempeño para evaluar resultados en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios.

De las respuestas de los operadores de la modernización, se puede interpretar que tanto la Secretaría de Hacienda como la Dirección General han transmitido los objetivos del proyecto de modernización (de acuerdo a las líneas de acción que se han detallado en los párrafos anteriores), a partir de distintos cursos en donde han participado los funcionarios públicos de todos los niveles.

Si bien los operadores son sensibles a la idea de la modernización, algunos agregan que, *No se han concretado muchos de los programas que se vendieron como una buena idea de la modernización particularmente la capacitación de nuevas*

tecnologías de la información así como los nuevos pensamientos sobre la modernidad pública.... No hay una visión muy clara respecto a la necesidad de capacitar y actualizar al personal.

Ya inmersos en la exploración acerca del proyecto de modernización, se les preguntó a los operadores si los recursos con que cuentan para realizar su trabajo son modernos, si pueden compararse con los de sus contrapartes.

Con esto de la modernización se han reducido las plantillas de personal y no siempre de una manera racional, sólo llega la instrucción "necesitamos recortar 20% del personal" y quitan por igual a todas las áreas sin considerar la carga de trabajo.

Es cierto que antes las estructuras eran muy grandes, pero ahora que tenemos mas relaciones con el exterior con los recortes, pues tienes 3 gatos para sacar el trabajo, entonces en donde esta la racionalidad

La misma dinámica del trabajo ha permitido cambios o hacer recortes a unas áreas y fortalecer a otras y además conforme al gusto del nuevo Director General

Yo recuerdo que en 1989, la estructura era grande mas de 150 personas, ahora, estamos alrededor de cien personas y la carga de trabajo es con mucho mayor

Si te comparas con países industrializados o con organismos internacionales nuestras estructuras aún no son las más modernas y digo aún no lo son porque se han hecho muchas acciones para tratar de que así sea, pero no estamos al mismo nivel.

Nuestras estructuras comparadas con Centroamérica están mucho mejor y son mas importantes, en todas las reuniones de aquí pueden mandar a un director o un subdirector y cuando llegas a esos países tu contraparte es un viceministro, por que para ellos es muy importante la relación con México; para nosotros la relación más importante es con Estados Unidos.

Es muy difícil comparar nuestras estructuras con las de otros países, pero lo que sí podría yo decir es que si ha habido acciones para tratar de converger, para tratar de modernizar las estructuras de esta área en términos y parámetros internacionales

Una constante que desde 1982 hasta por lo menos el 2000, estuvo presente en el diseño de la estrategia de la Política económica fue el asegurar finanzas públicas sanas, con apego a criterios de austeridad y observación del gasto público. Esto se plasmó en los programas de modernización, de las distintas Administraciones a partir de la idea de contar con un aparato administrativo más racional y congruente

a las nuevas atribuciones y funciones del Estado. Para hacer operativa tal idea la medida fue: Reestructuración del sector público que significó, reducción de las estructuras administrativas (achicamiento del aparato administrativo). Se llamó a la **Racionalidad**, que terminó interpretándose como freno al crecimiento del aparato administrativo.

En el discurso oficial, la justificación para el achicamiento del aparato administrativo se difundió al siguiente tenor: El exceso de Estado no permite alcanzar mínimos de eficiencia en condiciones de crisis...El problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño se hizo débil²⁴; tales argumentos corresponden a Carlos Salinas, que por cierto en su administración se dieron los mayores recortes en la Administración Pública.

Considerando las respuestas de los operadores de la modernización, no cabe duda que se ejecutó el objetivo de la reducción de las estructuras administrativas cada vez que el grupo gobernante sintió presiones al gasto público, o cuando consideró que el “realismo económico” había de imponerse. Pareciera lógico que si las funciones del Estado se reducen igual tiene que suceder con las estructuras administrativas del mismo; sin embargo en el caso concreto de la DGAIH, las funciones y atribuciones de ésta cada vez fueron incrementándose, como resultado de la internacionalización del país; y paradójicamente no sucedió igual con la estructura organizacional de la Dirección.

²⁴ Declaraciones de Carlos Salinas de Gortari, en Nexos, Número 148, abril de 1990, México

Asimilar la racionalidad al tamaño del aparato público en este caso resulta incomprensible; y se refleja en la apreciación de los operadores:

Hace 20 o 25 años teníamos una administración demasiado gruesa y ahora se ha caído en el extremo de la reducción que hay momentos en que no se pueden sacar el trabajo en los tiempos establecidos.... En aras de la modernización, nos volvemos ineficientes por que el trabajo no sale con rapidez. Se reduce personal a lo bestia: con los programas de retiro voluntario se van áreas enteras; o algunas quedan desprotegidas porque no se ponen a considerar quienes se van, quienes quedan y quienes van a atender los asuntos; gente con mucha experiencia es sustituida por otros que tal vez sean muy capaces pero no saben del tema.

Por otra parte, consideramos, que la dimensión del tamaño ideal del sector público y los mecanismos de intervención no se pueden fijar *a priori* y en términos abstractos o apelando a la racionalidad. La mayor o menor participación estatal no puede evaluarse sólo a través de ciertos indicadores económicos o posturas ideológicas, sino a partir de los objetivos y necesidades que logren definirse en función de las demandas y necesidades de los distintos grupos sociales.

En materia de participación estatal la regla clara no es su disminución *per se* sino el ajuste entre lo posible y lo deseable, la rentabilidad financiera y social, y el logro de los máximos beneficios sociales y de justicia con los menores costos económicos.

Para concluir con esta primera parte de la entrevista, se abordará la percepción que tienen los operadores de la modernización en un tema tan sensible como es la Transparencia en el uso y destino de los recursos asignados a las tareas de la DGAIH. Iniciamos destacando cómo se especifica la Transparencia desde la perspectiva formal, es decir a partir de los documentos, discursos y declaraciones.

Sin duda, tanto los programas de modernización, como los discursos políticos y declaraciones realizados en el periodo 1982-2000, incluyeron de forma destacada el tema de la transparencia. En tal sentido, *la renovación moral*, es uno de los ejes principales para la transformación estructural del Estado²⁵, dando paso a la creación de la Contraloría General de la Federación²⁶, con el propósito de dar transparencia al ejercicio de la función pública; así como también, la creación y organización del Sistema Nacional de control y evaluación de la Gestión Pública. En el discurso, se proclama: “eliminación de obstáculos e irritantes discrecionalidades que distorsionan la conducción de los asuntos públicos; se busca una relación transparente y eficaz entre el Estado y los ciudadanos”²⁷.

En el Programa de Modernización de la APF, 1995-2000, Se declara, Mayor transparencia y honestidad en las acciones del gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas completo, desagregado y con

²⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988, Poder Ejecutivo Federal, México

²⁶ La Secretaría de la Contraloría de la Federación, entre sus atribuciones de orden normativo, destacan: control e inspección del gasto público federal y su congruencia presupuestal, control de los funcionarios públicos en lo que se refiere al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del registro de las declaraciones de bienes patrimoniales.

²⁷ Carlos Salinas de Gortari, abril de 1990, México

amplia difusión. Informar a los usuarios de forma clara los servicios que se prestan, la forma de obtenerlos y los conductos, esto es transparencia.

En las respuestas de nuestros entrevistados, para algunos hay transparencia:

Transparencia, yo creo que sí, así ha sido desde que yo entre a Hacienda en 1989, el entonces Director General nos dijo que éramos servidores públicos; qué significaba para él ser servidor público: significaba estar aquí más horas de las que dice tu horario, estar dispuesto a responder a “n” número de cosas que a lo mejor muchas veces no son gratificantes pero que te dan una satisfacción no nada mas por el sueldo porque bueno no estamos mal pagados, pero hay satisfacción por que estoy haciendo algo por mi país, entonces cuando tu tienes esa mentalidad haces un buen uso de los recursos.

A nadie nos dicen: acepta dos computadoras y nada más te vas a quedar con una, o acepta dentro de tu plantilla de personal a diez personas y nada más vas a utilizar cinco porque yo voy a manejar las otras cinco, hasta el momento no me he tenido que enfrentar a no transparencia.

Aquí, no manejamos dinero; en cuanto a los recursos materiales, pienso que estos se han usado bien si hay transparencia en esto.

En el aspecto de los viáticos, la experiencia que tengo con otras dependencias del gobierno, puedo decir que en Hacienda y en particular en esta DG, tiene una normatividad de viáticos muy exigente que busca finalmente mayor transparencia.

Al parecer, para estos operadores de la modernización, la aplicación de la normatividad en cuanto al uso y destino de recursos tales como viáticos y materiales, se realiza con transparencia atendiendo a la normatividad que consignan los órganos de la Contraloría; inclusive hay identificación con el modelo del servidor público honesto que trabaja con una cultura de servicio que le retribuye ampliamente y que por tanto no requiere del mal uso de los recursos públicos.

Sin embargo, cabe destacar, que antes de hablar de transparencia, algunos, aclaraban que dado que la DGAIH, no manejaba dinero y tampoco proporcionaban atención en ventanilla, la posibilidad de no transparencia se reducía considerablemente, es más expresaban el sentimiento de alivio de no estar en tal

situación. Claramente identificaban la no transparencia y corrupción con acciones identificadas con el manejo de dinero y los servicios a la ciudadanía.

Aquí no manejamos recursos financieros, ni tenemos manejo de dinero. En cuanto al manejo de equipo, inclusive de recursos humanos, hasta el momento yo creo que todos los Directores Generales han sido demasiado transparentes, ninguno ha promovido un manejo corrupto de los recursos.

La utilización de recursos financieros y la atención al público es limitada, lo cual evita caer en el problema de poca transparencia

Por el contrario otros operadores de la modernización, encuentran que no hay transparencia, ya que su visión es amplia y no se limita al manejo de dinero, al cumplimiento de la normatividad para el uso de recursos materiales y viáticos; sino que incluyen en la transparencia actitudes en donde se aplica la discrecionalidad; tales actitudes están identificadas con prácticas políticas tradicionales, tales como: privilegios e influyentismo.

Antes el bono y el monto de este era totalmente discrecional, 1990, ahora ya esta incorporado al sueldo, entonces ya te evitas la subjetividad, ya los resentimientos no cuentan para definir el bono.

No completamente, por ejemplo cuando hay que reducir la plantilla, por un lado te recortan el personal y sabes que por otro lado alguien pudo conseguir una plaza cuando la instrucción es que no hay contrataciones, eso es no ser transparente ¿No? Como que sientes que hay áreas privilegiadas, que tienen mejores niveles, mejores salarios

En el registro de asistencia, no todo mundo registra su asistencia entonces la norma no se aplica parejo, eso tampoco es transparencia

Hay discrecionalidad en la asignación de recursos, funcionan las influencias y los privilegios, no es igual para todos, ahí esta el asunto de los carros para los directores.

La información se maneja de forma sesgada y hay privilegios para algunos.

Inclusive hay versiones contrastantes sobre el mismo tema:

Hay transparencia inclusive en el sueldo, son claras las políticas de la asignación de sueldo, compensaciones, viáticos, uso de todo tipo de recursos.

No, en la Secretaría y en esta DG, se manejan con cierto misterio cuestiones de tipo presupuestal o de distribución de los salarios. Espero que con la nueva Ley de transparencia se pueda saber por ejemplo cuanto gano yo, cuanto el Director General, o que plazas hay disponibles para que pueda yo ser promovido.

Recordemos la primera hipótesis planteada: *La estrategia de modernización del Estado mexicano, a partir de 1982, recoge las demandas y prioridades del mundo globalizado: racionalidad económica y modernización de las estructuras administrativas del gobierno.* Consideramos que la especificidad del proyecto de modernización, concebido a partir de 1982 y profundizado tanto en la Administración de Carlos Salinas de Gortari, así como en la de Ernesto Zedillo; comprueba ampliamente esta hipótesis.

Los argumentos son como sigue: En diciembre de 1982, el gobierno propuso una estrategia de modernización, que fue diseñada considerando las demandas del mundo globalizado al que se incorporaba el Estado mexicano, a través de la suscripción de tratados y acuerdos comerciales y financieros, además de la participación en distintos organismos y foros internacionales.

Las funciones que realiza la DGAIH están orientadas hacia esta perspectiva. Esto da paso a que ésta dirección General, este vinculada directamente al proceso de modernización económica, y a la inserción de México al mundo globalizado. La percepción de los operadores de la modernización también va en este sentido: *“Definitivamente las áreas internacionales como ésta, contribuyen a la modernización del país”*

Si el Estado tenía que modernizar su economía, las estructuras administrativas y sus cuadros también tenían que hacerlo. De forma explícita, los programas de modernización proponen impulsar una tecnoestructura, que puede caracterizarse

a través del cambio significativo en el perfil de los nuevos cuadros en la función pública con un nuevo actor “el tecnócrata político”, el cual ha desplazado al burócrata político y progresivamente ha venido tomando el control del sistema político.

Los operadores de la modernización entrevistados conforman esa tecnoestructura y por tanto dada su formación profesional y *expertise* son capaces de entender las demandas del cambio y por tanto desplazar a la burocracia política en la toma de decisiones. En el siguiente apartado se verá cómo los operadores de la modernización entrevistados, se identifican con la tecnocracia.

El periodo 1982-2000, resume los cambios estructurales que en términos económicos, políticos y sociales han dado forma a la estrategia de modernización en la administración pública y que el Estado mexicano ha promovido como proyecto de gobierno²⁸.

Es pertinente recordar que en la primer etapa del programa, 1982-1988, quedan establecidas las bases para la modernización y la definición del nuevo carácter del Estado, es decir: el cambio de un Estado interventor a un Estado regulador caracterizado, éste último, por desplazar más su acción a la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender

²⁸ Los cambios que se realizaron para la modernización de la administración pública se identifican con medidas que buscaron reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel del gobierno y en esa medida, reducir el aparato gubernamental como respuesta para resolver cualquier problema. La supresión de órganos, el despido de empleados públicos y la disminución del gasto público implicaron la retracción estatal en aquellos ámbitos que le eran históricos, para dar paso a la participación directa del sector privado.

directamente con agencias propias, el conjunto de asuntos públicos (Cabrero, 1997).

En un segundo momento, de 1988 a 1994, se consuman y profundizan los cambios de manera definitiva en tres vertientes: 1) recorte drástico del gasto público, 2) proceso de liberalización e inserción mundial y 3) desmantelamiento de las empresas del Estado vía la liquidación, la fusión y la privatización. Tales cambios están identificados con el llamado "Decálogo del Consenso de Washington", en donde el objetivo trazado se identificó con la realización de reformas al sistema económico y al modelo de industrialización. Las líneas de acción se pueden dividir en tres grupos: 1) Liberalización comercial, financiera y la apertura a la inversión extranjera directa, 2) Desregulación y derechos de propiedad, y 3) Desestatización, que se traduce en menor Estado y mayor privatización.

Al principio de la década de los noventa, México se constituyó en el ejemplo "exitoso" en el ámbito internacional del modelo de apertura y liberalización económica, dado que se avanzó de manera importante en las políticas de "cambio estructural", principalmente en dos direcciones: a) Liberalización comercial, financiera y de inversión extranjera, y b) desestatización vía privatización de las empresas públicas.

Se puede afirmar, que en el sexenio Zedillista la dinámica de cambio y modernización enmarcada en la modernización y Reforma del Estado tuvo

continuidad²⁹; la modernización de la Administración Pública siguió identificándose y resumiéndose a la privatización, a la idea de menor Estado; tal idea inclusive se contrapone con el discurso de los organismos financieros internacionales, en esos tiempos.

En el informe del Banco Mundial de 1997, " El Estado en un mundo en transición", la reforma del Estado es un tema clave para la agenda del desarrollo. Cualquier alusión a "Estado mínimo" ha sido erradicada. El informe hace una afirmación rotunda: "han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible" (Banco mundial, 1997:26). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalistas del radicalismo neoliberal.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es fruto de una controversia, de un proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores. La reforma del Estado es uno de los temas claves de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo.

²⁹ Las transformaciones en las instituciones se pueden ver reflejadas en los cambios que se han hecho a la Constitución, estos cambios han sido significativos en las últimas tres administraciones las cuales han promovido la liberalización de la Economía y la Reforma del Estado. De 1982 a 1999, se han realizado 183 reformas en distintas materias: con Miguel de la Madrid 59, con Carlos Salinas 51, y con Ernesto Zedillo 73. Esto significa que en los últimos 17 años se ha realizado el 47% de los cambios, en comparación con el 53% efectuado entre 1917 y 1982, Becerra, 2000, pp.157-160.

Hay que destacar que existe una distancia entre la formulación del proyecto modernizador, a partir de una racionalidad eficientista, propia del paradigma del Estado reformado, y la implementación y ejecución de tal proyecto, a partir de los operadores de la modernización; los cuales tienen racionalidades distintas que responden a intereses propios y/o de grupos de poder con los cuales se identifican y buscan su pertenencia. En este nivel, el margen de maniobra que tiene la burocracia política tiene sus límites en el sistema político y la institucionalización de las prácticas políticas que identifican al grupo gobernante con el poder tradicional.

2). NUEVAS PRÁCTICAS ORGANIZACIONALES

La estrategia de modernización de la Administración Pública Federal esta diseñada en dos niveles: el primero, concierne a los cambios en sus estructuras atendiendo a las funciones del ahora Estado regulador, y en el segundo, se proponen nuevas formas de concebir las prácticas organizacionales entre los operadores de la modernización en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Los Objetivos que se desglosan para la consecución de nuevas prácticas organizacionales, según los Programas de modernización, son los siguientes:

- Racionalizar y hacer eficientes los sistemas de trabajo para producir cambios sustantivos en las prácticas y procesos organizacionales
- Inducir una nueva cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión
- Impulsar una tecnoestructura, capaz de desplazar a la burocracia política, a través de nuevas prácticas organizacionales
- Observar en la toma de decisiones criterios técnicos y racionales
- Incorporar de manera intensiva tecnología moderna, para hacer eficientes los sistemas y procedimientos organizacionales
- Capacitar para proporcionar conocimientos pertinentes que contribuyan a mejorar las habilidades para el desarrollo de nuevos esquemas.
- Dotar a las instituciones públicas de flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades, racionalidad permanente. Transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos

Cuál es la percepción de los operadores de la modernización con respecto a tales objetivos. Al revisar las respuestas hay dos líneas de acción que pueden ligarse: la primera, puede identificarse con la cuestión de la Racionalidad y eficiencia en los

sistemas de trabajo y la posibilidad de cambios sustantivos en las prácticas y procesos organizacionales: y la segunda, se refiere a la idea de inducir una nueva cultura administrativa. Cómo se ve afectado el comportamiento ante el cambio organizacional.

Hay manuales y esto hace más eficiente el trabajo, están marcados los tiempos para resolver los trámites, el problema es que hay costumbres muy arraigadas y algunas personas no quieren cambiar.

Hay gente que le costo trabajo aceptar nuevas formas de organización o aceptar la introducción de equipos de cómputo para realizar su trabajo, pero al cabo de los años esto se ha superado. Además las nuevas generaciones vienen más capacitadas

Los sistemas nuevos siempre son difíciles de implementarse, muchas veces tienen que mantenerse funcionando el sistema tradicional junto con el nuevo hasta que la gente termina aceptándolo.

Es cuestión de concientizar a las personas de que cada quien debe saber como tiene que realizar su trabajo buscando la excelencia y eficiencia y que se tenga la certeza de que realmente se va a cumplir con la normatividad

Al inicio de este capítulo, se señaló el objetivo siguiente: *Analizar cómo el operador de la modernización percibe y se identifica con las Nuevas Prácticas organizacionales del Programa de Modernización.* Las respuestas, de los operadores a partir de las representaciones que de tal proceso construyen permiten avanzar en el análisis.

Como se puede apreciar los procesos de modernización y reforma han abordado el problema esencialmente con un enfoque técnico y administrativo, donde sobresalen los aspectos relativos a la racionalización administrativa, y una mayor administración instrumental, etc. De tal manera que, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir del discurso que subraya la mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia de la

organización. Así, se puede pensar en el proceso de modernización, como una cadena entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de los que encabezan el proyecto modernizador, que se desarrolla en varios tipos de cambio y finaliza con nuevas formas de comportamiento y estructuración. La interpretación del cambio en términos de la organización como un instrumento, parte de una visión unidireccional y jerárquica del liderazgo y del poder. Para (Arellano y Cabrero, 2000), las organizaciones gubernamentales tienen que ser algo más que un instrumento mecánico; hay que entender su complejidad y particularidades propias; podría entenderse como un constructo social de la modernidad.

Los operadores identifican claramente la normatividad y los manuales que la acompañan en la implementación de los procesos administrativos que ejecutan, sin embargo, la resistencia al cambio está presente en todo momento, el cambio de actitudes se vuelve complicado ante las viejas formas del quehacer público:

Hay unas inercias que son difíciles cambiar, se necesita motivar a la gente para implantar conductas racionales.

Hay muchos hábitos malos, actitudes no muy buenas para generar un mejor ambiente y mejorar la eficiencia.

Son posibles nuevas prácticas, sin embargo es meterse mucho con el pensamiento e ideas preconcebidas de antaño que todavía se ven mucho.

La transformación en las conductas no es posible a partir de dosis permanentes de racionalidad y eficiencia. Para modernizar la administración pública, el cambio deberá inducirse vía el recurso humano, es decir, la evolución necesaria no es

sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación.

Este cambio sería inducido por los principales actores de la pirámide gubernamental. En una segunda fase se tendría que transmitir nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la pirámide organizacional, para reflejarse en nuevas estructuras, métodos y sistemas administrativos. Y este proceso no está sucediendo, la respuesta es clara: *“El personal operativo no se identifica con la modernización, ni tiene una actitud responsable ante las tareas que tenemos que realizar, el apoyo es mínimo”*.

En la exposición de los objetivos, de forma explícita se propone impulsar una tecnoestructura que desplace a la burocracia política con nuevas prácticas organizacionales y también se señala que el proceso de toma de decisiones debe apegarse a criterios técnicos y racionales. ¿Cuáles son las representaciones que el operador de la modernización tiene al respecto?

Por lo que se refiere al impulso de una *tecnocracia*, en la Secretaría de Hacienda y considerando la percepción de nuestros llamados operadores de la modernización, el propósito ha tenido eco, y la respuesta es contundente:

La Secretaría de Hacienda es técnica y los funcionarios que trabajamos aquí somos tecnócratas, somos gente que tenemos una experiencia amplia en los temas que llevamos y hemos permanecido mucho tiempo con ellos, eso hace que seamos más técnicos que políticos: tal vez por eso en los cambios de administración los movimientos han sido casi inexistentes. Estoy en un área técnica, racional, de cuestiones políticas nos ocupamos poco.

Desde la Administración de Miguel de la Madrid, los actores económicos, la SPP y la SHCP, serán los principales responsables de las decisiones técnicas las cuales tendrían que atender a criterios de racionalidad y eficiencia. Los grupos que de aquí surgen buscaron la homogeneidad de sus cuadros tanto en su formación profesional y el origen de las instituciones educativas, así como también y de forma destacada las instituciones públicas en las que habían trabajado; conscientes de que tal selección los hacía identificarse con la idea de la modernización en el mundo globalizado y por tanto la necesidad del cambio de modelo para el país.

La necesidad de contar con cuadros profesionales tiene que ver con diversos factores, de acuerdo a (Camp, 1997), la influencia del conocimiento formal de la cultura política, especialmente la demanda de educación superior, el crecimiento y el prestigio del profesionalismo en todas las facetas de la sociedad, especialmente en la vida pública, la exigencia de conocimientos en economía para administrar y resolver problemas de políticas públicas y, la creciente influencia de las ideologías extranjeras y de las experiencias socializadoras. Estos equipos formados por “técnicos”, se reconocen como apolíticos y se consideran a sí mismos como lejanos a la política, regularmente subestiman la necesidad de considerar cuestiones humanas o políticas en su trabajo y tienen una gran influencia en la hechura de políticas públicas.

Manifiestamente, la estrategia de modernización de la Administración Pública ideada desde la perspectiva de los “tecnócratas” se implementa desde una

racionalidad eficientista, tratando de desplazar y ocultar el elemento político que le es propio y que se manifiesta en el ámbito de lo público.

Este fenómeno queda claramente expuesto por (Offe, 1991), cuando señala que acontece “una cientifización de lo político”, en donde se observa que la actividad política pasa a ser una esfera del pensamiento unidimensional que opera como reflejo del pensamiento técnico, hay únicas opciones, aquellas definidas con criterios infalibles como: eficacia, eficiencia, efectividad, productividad. La verdad técnica dispone de mayor poder en tanto está más separada de la esfera de la dominación, así la despolitización discursiva de la actividad política es el reflejo de la capacidad de las verdades técnicas.

En este sentido, nos preguntamos cuales son las posibilidades del político-tecnócrata, bien caracterizado por (Roderic Ai Camp, 1995), para garantizar la racionalidad de la estrategia de modernización en el momento de la toma de decisiones y en el proceso de negociación y aceptación de ésta, aún y cuando se sabe que es sensible y receptivo a estrategias políticas o económicas utilizadas en otras culturas, debido a sus características de formación profesional³⁰.

Por eso resulta necesario identificar y entender las contradicciones que en el terreno de la práctica tiene que enfrentar este político-tecnócrata, en términos de la implementación de la estrategia de modernización del Estado. En el día a día,

³⁰ Algunos críticos dicen que el gabinete económico de Salinas, cuyos miembros tienen características tecnocráticas, aceptaron la filosofía de la liberalización económica de Europa occidental y Estados Unidos debido a sus antecedentes económicos y a su educación en el extranjero.

los operadores de la modernización nos ilustran como acontece la toma de decisiones:

*Se toman decisiones racionales cuando se define cómo se van a dar los créditos, pero en el momento de la negociación, ya hay que tomar otros criterios más políticos pues está de por medio la relación que tienes con el país en cuestión
Hay una combinación de las dos pero hay mayor peso de lo racional, y esto es dependiendo de la mecánica del Director General
A veces la racionalidad esta permeada por la discrecionalidad, la práctica, la experiencia que has adquirido te lleva a no ser siempre racional.
Pienso que es más discrecional, siempre tomas decisiones pensando en los intereses de los demás, en lugar de pensar que hay que resolver un problema, por que no sabes si vas a contar con el apoyo de tu superior*

En la investigación se planteó la siguiente hipótesis: *En los contenidos y objetivos del proyecto de modernización hay una confrontación entre la racionalidad económica: identificada con criterios de racionalidad y eficiencia, y la racionalidad con que funciona la Administración pública, desde su especificidad y dimensión política.*

Desde la percepción del operador de la modernización tal confrontación se vuelve cotidiana y hay tensión en el desempeño de sus funciones. En este mismo orden de ideas, se observa que los criterios de racionalidad con que el operador elabora la mejor opción y que podrían significar en nuevas prácticas organizacionales, tienen sus límites en las prácticas políticas premodernas presentes en los procesos de negociación con que funciona la Administración Pública. Las respuestas de los operadores pueden ilustrar tales prácticas:

Los vicios que existen en la administración pública llevan años, y cambiarlos en tres administraciones no es tan fácil. La normatividad tiene reglas claras que señalan cómo debes hacer las cosas y la actitud en frente al trabajo, el problema es que hay resistencia al cambio sobre todo en el personal de estructura, como son de base sienten que no los pueden correr y esto es fatídico.

Para el operador de la modernización es claro que hay dos fases en el trabajo que realiza; en una trata de apegarse a los criterios normativos atendiendo a la reglamentación, de forma racional y eficiente, y aquí en el mejor de los casos puede tener cierto control en los resultados; por el contrario, en la otra etapa, la regla es la negociación y aquí, los criterios ya no están identificados con la racionalidad técnica, sino con una racionalidad que pasa por lo político, en donde es importante preservar intereses de muy diversa índole.

Dicha apreciación, queda clara en las percepciones de los operadores, sin embargo lo viven como un problema pues consideran que el elemento político no debería contaminar la decisión basada en la racionalidad técnica. Esta idea tiene que ver con los contenidos del proyecto de modernización en la Administración Pública, que se han explicitado en la categoría de análisis denominada proyecto de modernización.

La reforma del Estado se funda en una racionalidad económica que busca que la eficiencia se refleje en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de manera racional en concordancia con las premisas básicas para el desarrollo del libre mercado. Tal propósito, parece complicado, porque, aún y cuando las relaciones entre lo político y lo económico no son antagónicas los actores de una y otra esfera se legitiman, en espacios diferentes y responden a intereses distintos, con racionalidades afines a cada ámbito.

Cómo se percibe la racionalidad en las acciones y toma de decisiones entre los operadores, veamos lo que dijeron:

El trabajo que realizo, es con criterios racionales, qué créditos, a quiénes y con qué tazas; pero a la hora de la negociación ya intervienen los criterios políticos; así que muchas veces te ves impedida de tomar la decisión racional por cuestiones políticas.

En la política internacional las decisiones están basadas en criterios políticos, aunque estas decisiones están apoyadas por análisis técnicos y no siempre es fácil.

Los Directores Generales son gente que tiene una formación técnica muy amplia, primero son técnicos que políticos aunque en el ejercicio se identifiquen con los políticos.

Siempre se trata de cuidar a los de arriba o hacer quedar bien a los jefes y esto implica a veces soslayar decisiones que se pueden tomar y no hacen porque pueden comprometer a los jefes y crear incomodidades a nivel de la política internacional.

Finalmente, para impulsar las nuevas prácticas organizacionales el recurso principal fue la incorporación de tecnología de la información, objetivo que ocupó un papel central en el proyecto de modernización; y de esta forma lo constatan los operadores:

En los recursos de cómputo sí ha mejorado mucho, por ejemplo hace 15 años había una o dos computadoras por Dirección de Área, como para 40 personas, hoy cada uno tiene su equipo, pero esto es en Hacienda por que no en todas las dependencias sucede así, según he constatado.

Tal vez la idea es que seamos menos con mayor tecnología.

En este nivel, la modernización administrativa busca mejorar sus métodos de organización del trabajo y reflejar una mejor relación insumo-producto.

3). CAMBIO INSTITUCIONAL

En los dos apartados anteriores se presentaron las categorías Proyecto de modernización y Nuevas prácticas organizacionales, con sus correspondientes subcategorías; desde la lógica del grupo gobernante la ejecución de tales prácticas tendría que dar paso a la modernización en las organizaciones públicas y aún más a un cambio institucional en el mismo sentido. A partir de las respuestas de nuestros operadores de la modernización, se propone analizar si el proyecto de modernización ha originado transformaciones en el tejido institucional y si es posible identificar nuevos referentes en el tejido institucional.

La modernización de las organizaciones públicas habría de expresarse con el advenimiento de estructuras eficientes y racionales y la profesionalización de la función pública para cambiar su imagen. Si estos objetivos se lograban implementar, la aceptación entre los usuarios así como de otras instituciones tendrían fuertes posibilidades de éxito; al respecto, cuál es la percepción de los operadores de la modernización en este renglón; qué tanto la DGIH, y sus funcionarios, es decir nuestros operadores, son aceptados externamente y en que criterios se apoya tal aprobación.

Toda la dirección general, creo que somos una parte diferente a nivel institucional porque somos calificados diferentemente a otras áreas, es decir siempre se han tenido comentarios respecto a que aquí hay funcionarios responsables muy metidos en sus tareas, en sus temas, gente con criterio, dispuesta a apoyar cualquier tarea, muy comprometida; en términos generales la visión que se tiene de afuera, es de una buena imagen.

He participado en reuniones interinstitucionales, inclusive con nuestras contrapartes en el extranjero y, siempre he obtenido buenos comentarios; yo siempre he dicho que la mejor calificación para tu trabajo son los resultados.

Siempre he notado que ha habido satisfacción, felicitaciones, reconocimiento al trabajo de la Dirección General, y eso habla mucho de los funcionarios de los profesionales que estamos aquí laborando..... nosotros tratamos de llevar muy en alto la reputación de la Dirección, tratando de hacer lo mejor que podemos nuestro trabajo, y siendo responsables, simplemente conducirnos con responsabilidad y estar conscientes que somos funcionarios públicos y que todas nuestras acciones tienen repercusiones.

En términos generales creo que las otras dependencias del Ejecutivo Federal consideran que los funcionarios de esta Secretaría son gente con un alto nivel de responsabilidad y con un nivel de preparación importante y adecuado para las funciones que realizan.

Como se puede observar los operadores cuentan con una excelente percepción acerca de la aprobación que tiene el trabajo que realiza la Dirección General a nivel externo e interinstitucional. Valores que tienen que ver con la responsabilidad, el compromiso, el deber cumplido, la reputación; amplía la brecha entre funcionarios formados en los cánones tradicionales, el burócrata político, y los nuevos administradores identificados con el perfil del tecnócrata que ya antes se ha definido. Inclusive el usuario externo, en este caso el empresario, también es sensible a esta nueva cultura administrativa, en la que los funcionarios públicos adoptan una mejor actitud de servicio hacia los demandantes; tal aceptación se refleja en las respuestas de los operadores, como sigue:

Tenemos contacto con un montón de empresarios, anteriormente mi trabajo no era salir con empresarios y ver tanto este tipo de asuntos, ahora sí y bueno les hacemos presentaciones, vienen a México nosotros vamos. Hay gente que reconoce en el exterior tu trabajo y que puedes apoyarlos

El contacto que hemos establecido con la gente es bueno, inclusive hasta te buscan para otro tipo de cosas o para que tú los apoyes, como ventanilla internacional inclusive con otras áreas con las que no tienen tanto éxito y pues es buena la respuesta

Yo creo que si, como tratamos con empresarios, nos dicen -ustedes la verdad sí me han ayudado han estado ahí, me toman las llamadas, me dan respuestas, me dan información- las personas con que nosotros tratamos sí nos ven como un área que funciona.

Hay eficiencia, servicio al cliente, y te preocupas por lo que le esta pasando al empresario, para que salga X proyecto.

Cuál es la percepción del operador de la modernización en lo que concierne al cambio cualitativo en la forma en que realiza su trabajo, a qué problemas se enfrenta, qué inercias hay que cambiar.

Yo creo que cualitativamente sí ha habido una mejora tanto en los recursos materiales, como en los humanos. La gente que actualmente está en la Secretaría de Hacienda, y que ha estado desde hace 15 años, son gente capaz con una importante formación académica e intelectual que han estudiado en el extranjero, y esto aunado a algunas otras características facilita el trabajo y nos hace eficientes Tener sistemas modernos te permite tener una mejor respuesta cualitativa

Lo que yo he percibido por lo menos en las últimas administraciones es que sí ha habido un cambio cualitativo en términos globales, por ejemplo, la relación con otros países, con otro tipo de gente con otro tipo de formas de pensar, de ideas, otras formas administrativas en la parte pública, creo que sí ha habido ciertos avances en cómo se ve al servidor público.

Sí, hay un nuevo enfoque, de una mayor apertura, a nosotros nos interesa cómo percibe nuestro trabajo el sector empresarial, en mi caso particular, inclusive hemos tomado en cuenta muchas observaciones que nos han realizado, siempre tratando de mejorar y yo podría decir que si ha habido un cambio, no radical pero que sí ha sido una evolución en el desarrollo de nuestro trabajo.

Yo creo que sí, hay mas compromiso con lo que estás haciendo, no sé si se deba a que en realidad ya la gente esta aquí porque le gusta, y no nada mas porque ahí fue donde consiguió la chamba

Para inducir el cambio se requiere un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la Administración Pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad³¹; como puede apreciarse el factor humano es lo que hará la diferencia para el cambio; se trata de un cambio profundo en las estructuras mentales asimilado a la nueva cultura institucional.

Si bien hay una percepción de cambio cualitativo en las prácticas organizacionales, los operadores perciben que aún hay inercias y cosas que cambiar, por ejemplo se señala lo siguiente:

³¹ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, 1995-2000, Secretaría de la Contraloría general de la Federación.

Desafortunadamente el cambio cualitativo a veces ni se nota, se ve eclipsado por muchos de los años que venimos arrastrando de ineficiencia, de corrupción, de falta de buenos tratos de los servidores públicos hacia el público en general. Sí, ha habido avances y cambios, sin embargo, creo que hay muchas cosas que hacer y en las que hay que avanzar; creo que se han implementado iniciativas que servirán a mediano o largo plazo porque hay tantos años de malos hábitos e irregularidades en el sector público que no creo que se solucionen prontamente.

Se propone interpretar los cambios de conducta y actitudes de los operadores en el proceso de modernización de la administración pública, a partir de algunos argumentos de la teoría de la ambigüedad organizativa³².

Las teorías de la ambigüedad organizativa describen a la organización como una compleja red de relaciones de influencia mutua, intercambio y negociación política. Una perspectiva muy distinta es la que se desprende desde las técnicas de planeación del cambio, que conciben a la organización a partir de principios racionales, en la que sucede lo que se quiere que suceda y las interacciones pueden ser aisladas y atomizadas.

La constante en el diseño de las nuevas prácticas organizacionales, en el proceso de modernización, fue el uso y abuso de los criterios de racionalidad; y así lo percibieron los operadores:

En alguna ocasión se nos trató de aplicar un sistema de evaluación a partir de la obtención de tareas; tenías que definir previamente, cuales eran los objetivos que tú tenías que cumplir, y sobre eso se valoraba tu eficiencia en el trabajo, desafortunadamente este es un modelo de la administración privada, que al aplicarlo a la administración pública va ha encontrarse con problemas y retenciones, porque aquí no hay un producto final claramente definido ni tampoco tienes un cliente claramente definido.

³² Las teorías de la ambigüedad organizativa pueden verse como extensiones naturales de la llamada escuela del comportamiento de la teoría de la organización, especialmente en los trabajos que abordan los conceptos de racionalidad limitada (Simon 1974), conflicto en las organizaciones (Cyert y March 1963).

Las personas que se encargan de hacer los sistemas de evaluación deben tener muy en cuenta las condiciones propias del sector público, los temas propios del sector, porque aquí no tenemos clientes, ni tampoco vendemos mercancías, porque no es lo mismo vender una pizza, que realizar una consulta internacional. La administración pública tiene condiciones, características muy específicas, muy especiales y la instrumentación de ciertos mecanismos deben de ser tomados con cierto cuidado, para realmente lograr que seamos mucho más eficientes, los productos son diferentes, los mecanismos deben ser también diferentes.

Sabemos que en los procesos de modernización hay un control limitado sobre los cambios, dada la ambigüedad organizativa, por lo tanto no es tarea fácil avanzar en el entendimiento del cambio institucional y más complicado aún, resulta evaluar el impacto de éste en su ámbito de influencia.

Efectivamente, cuando una organización se encuentra en un proceso de cambio es usual que los objetivos buscados en la modernización sean confusos y, en muchas ocasiones contradictorios. La razón está en que en los procesos de cambio los individuos intentan sacar ventaja, ya sea a partir del mantenimiento de sus espacios de poder o del mejoramiento de éstos.

Sirva para ilustrar este fenómeno la intervención de uno de los operadores entrevistados: *Yo acepto los cambios que propone la institución, sin embargo la forma de implementar éstos depende de la forma de trabajar de cada quien, porque hay jefes que reconocen mucho tu trabajo y otros como el mío que sólo busca quedar bien con los jefes porque así conviene a sus intereses, y mientras la chamba salga no le importa absolutamente nada su personal.*

En este sentido, el cambio se desarrolla en un ambiente de constantes negociaciones políticas entre los distintos individuos y grupos que componen a la organización.

Este fenómeno lo han observado (Arellano y Cabrero, 1992), y encuentran que las organizaciones operan dentro de una compleja relación de poder de los dominadores y los miembros de la organización que no pueden acceder a la cúpula del poder, pero que están cerca y obtienen privilegios de acuerdo a las circunstancias.³³ Este acercamiento se identifica con la concepción que acerca de la organización han desarrollado, (Crozier y Friedberg, 1989). La organización, señalan, es una arena o espacio de lucha de poder entre individuos y grupos donde lo natural para el individuo esta en la búsqueda del logro de sus objetivos personales y de grupo así como la conservación de sus espacios de poder.

Entender y analizar a la organización desde este punto de vista, nos lleva a afirmar lo siguiente: La implementación de un proceso de reforma administrativa tiene que ver con algo más que la aplicación de modelos, normas y herramientas técnicas, hay que introducir necesariamente los elementos de análisis que nos ayuden a explicar ese ambiente de negociación política que trascienda el argumento coyuntural. Esto implica el análisis de casos nacionales concretos, o procesos de reforma específicos para poder caracterizar la orientación,

³³ Los autores explican en este ensayo, los rasgos que identifican a las organizaciones latinoamericanas a partir de la desestructuración de sus distintos elementos integrativos de análisis: espacio de dominación, foro de poder, sistema de intercambios, autoridad como privilegio, procesos de decisiones negociados, estructuras rígidas y relación clientelar.

profundidad y alcances que pueda tener el proceso de modernización y cambio institucional en la administración pública mexicana, justamente en esta perspectiva se inserta nuestra investigación.

Considerando a la ambigüedad como un componente latente en toda la relación organizativa resulta pertinente considerar a los procesos de reforma organizativa como *cestos de basura*, en los que se desdibujan las acciones de los miembros de la organización produciendo un intrincado conjunto de interacciones de todo tipo (Cohen *et al* 1988).

Las normas que rigen el funcionamiento de la organización si bien determinan ciertos parámetros de comportamiento de los integrantes del cuerpo organizacional, no controlan totalmente la dinámica instrumentación de las decisiones, cabe decir que la organización se convierte en una especie de *arena política* que sirve para interaccionar entre los individuos y para dirimir los más simples y particulares intereses de los participantes.

De acuerdo a la metáfora del cesto de basura, el proceso de reforma es una oportunidad que la organización utiliza para poner de manifiesto todo tipo de inquietudes y rivalidades. Desde este punto de vista, en el proceso de toma de decisiones, elemento esencial del cambio organizacional, se ven fuertemente interrelacionados los siguientes aspectos: problemas, soluciones participantes, y situaciones de decisión.

En la administración pública, se presenta un fenómeno similar: los actores que toman decisiones se enfrentan a distintas inercias que bien pueden ser coincidentes en algunos fines pero que en la mayoría de los casos, se presentan en expresión de conflictos o divergencia de intereses donde la ambigüedad tiene una connotación preponderante como parte de la realidad.

La complejidad y la ambigüedad no deben ser vistas como un problema en sí, sino que más bien son parte inherente de él. Al analizar el proceso de cambio en las organizaciones públicas, (Del Castillo, 1996), sostiene que la ambigüedad explica él por qué el cambio en las administraciones públicas no puede ser un proceso lineal y controlado sino que es un proceso adaptativo que se desarrolla en medio de continuas e intensas negociaciones políticas entre las fuerzas existentes; y encuentra entonces que el cambio surge fundamentalmente de dos formas: por un lado, como resultado de la adaptación natural que toda organización realiza ante las modificaciones del medio ambiente y por el otro, como parte de un proceso consciente de transformación que se manifiesta en forma de planes y programas de reforma organizativa. Estas dos formas, se observan a partir de las percepciones de los operadores, como sigue:

Yo creo que estamos más comprometidos con el trabajo, he visto menos gente que piensa -a estoy en el sector público y aquí me voy a quedar y no importa que no haga nada-.....la gente como que valora más el tener un trabajo y el hacerlo bien

Antes aquí el horario mínimo de salida era a las nueve de la noche, en la actualidad los horarios de salida son más flexibles y creo en términos generales que no se ha castigado ni la cantidad ni la calidad del trabajo,

Ha habido una mejor organización del trabajo que creo ha sido posible por: reglas más claras, mayor capacitación, mejor asignación de recursos materiales, mejores sistemas de computo; antes una sola labor te llevaba mucho tiempo porque no teníamos los instrumentos adecuados, ahora todo se reduce, a verificar una

información que antes a lo mejor significaba hasta tener que dejar la oficina para ir a una biblioteca o hemeroteca, en la actualidad se resuelve a través del Internet.

El modelo de los cestos de basura permite una comprensión más cercana a lo que acontece en la administración pública ya que como se señala en esta propuesta, en las organizaciones las acciones de sus miembros se *desdibujan* produciendo un complicado y diverso conjunto de interacciones de intereses de todo tipo dentro de los cuales se mezclan situaciones heterogéneas de decisión, problemas, participantes y soluciones.³⁴

En el caso de la organización pública la definición de los *cestos de basura* puede permitir entender cómo funciona internamente el aparato y cómo sus miembros manifiestan en el ejercicio cotidiano, toda suerte de problemas y soluciones los cuales habrán de intensificarse o no basándose en la cantidad de espacios de discusión o mecanismos de comunicación interna, mismos que fungirán como una modalidad de cestos o recipientes de y para problemas donde los participantes han de tomar las distintas decisiones.

La falta de espacios de discusión pone en evidencia la inconformidad, falta de entendimiento de distintas medidas que se implementan en las organizaciones; algunas veces lograrán imponerse tales medidas pero el rechazo estará presente entre los integrantes de la organización: *Ya no se que sea peor si antes o ahora, porque con todos estos nuevos inventos de evaluación que han hecho aparte de que se han realizado mal, algunos terminan por desecharse; primero te aplican un sistema y*

³⁴ Cohen, March y Olsen: 1972, expresan que estos cuatro aspectos están presentes en el proceso de reforma de la organización.

luego te van diciendo de que se trata; espero particularmente que en este tema haya mas comunicación en lo sucesivo; para motivar a la gente porque es muy desmotivante saber que te van a evaluar pero no sabes para que fin.

La administración pública mexicana es un complejo entramado de intereses y participantes en la cual se expresan y pueden dirimirse un variado y di símbolo abanico de posiciones de los actores involucrados. Esta situación contribuye a mostrar que el cambio institucional es un proceso indeterminado y ambiguo.

Se ha observado que en los procesos de reforma administrativa son comunes las situaciones en que se carece de coordinación y hay, ocasionalmente, una ausencia de formas de control sobre las subunidades de la organización y, sin embargo, la organización no se desintegra o paraliza totalmente. Por el contrario la organización realiza ajustes parciales sin interrumpir sus cursos de acción. Este fenómeno se puede entender a partir de lo que Weick define como *sistemas flojamente acoplados*. Con este concepto el autor destaca la falta de conexión que puede haber entre la estructura y los eventos que suceden en la organización, y entre estos eventos y sus efectos (Weick, 1976 y 1969).

En el marco de los procesos de cambio, un *sistema flojamente acoplado* se presenta cuando la actividad organizativa mantiene su identidad y especificidad, aún en momentos en que las interacciones parecieran diluirla y a pesar de que todo proceso es interdependiente de otros.

De esta forma, se pueden observar actores o segmentos de la organización que se adaptan a los cambios sin que ello suponga necesariamente efectos en otros actores o segmentos de la organización, o que se pueda presentar una ruptura en alguna parte de la organización sin que ello signifique necesariamente una ruptura general (Weick,1976).

A partir de este concepto se puede entender la coexistencia en una misma organización, de estructuras anquilosadas y estructuras innovadoras (fenómeno que se ha podido observar en los diferentes procesos de nuestra reforma administrativa). Una explicación es que el cambio no se distribuye en forma simétrica.³⁵

De este modo, una organización en proceso de reforma puede considerarse como un *sistema flojamente acoplado* en tanto que los cambios que afectan a una parte de la organización no afectan necesariamente al resto.

Pero habría que preguntarse ¿qué es lo que permite a un sistema flojamente acoplado resistir a la ambigüedad de los procesos de cambio? Y contestamos, en el fondo, lo que permite a la organización mantener su cohesión es la capacidad que tengan los individuos de generar ciertos consensos a partir de la negociación política. Vale decir, es la negociación lo que permite a una anarquía organizada

³⁵ Otra explicación es la que nos ofrece el enfoque de la Gestión Pública: la burocracia es un campo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas.

mantenerse unida, pues a partir de la actividad política de los individuos se generan acuerdos en torno a ciertos objetivos operativos y contingentes.

En este sentido, el éxito en la configuración de una organización en proceso de cambio depende de los recursos disponibles y del poder de influencia de los miembros y grupos que constituyen la organización. Por lo que, la conformación de los *sistemas flojamente acoplados* puede entenderse como un resultado de los procesos múltiples de interacción, negociación y conflicto entre los grupos que compiten por el poder.

Competir por el poder crea espacios de incertidumbre. En las organizaciones el poder de los individuos está relacionado con la incertidumbre o indefinición de su conducta (Crozier y Friedberg, 1977), es decir, en cuanto a su capacidad de relacionarse internamente de acuerdo al grado de libertad y posibilidad que dispongan para negociar o intercambiar espacios de decisión o zonas incertidumbre³⁶.

Ante esta imagen de la organización cabe preguntarse cómo se desarrolla en realidad la reforma administrativa, pues como ya se sabe la transformación organizativa usualmente no se ciñe a los preceptos normativos de las técnicas de planeación del cambio. En dichas técnicas, subyace una idea voluntarista y

³⁶ Crozier y Friedberg, han aportado elementos sustantivos para comprender el problema del poder en las organizaciones a partir del concepto de incertidumbre; identificando los distintos tipos existentes, a saber: las de especialización de funciones, las dependientes de las relaciones de la organización y su contexto, las que provienen del manejo de información interna, y las provenientes del sistema de reglas de la organización.

racional que piensa al cambio como un proceso susceptible de ser controlado y evaluado totalmente. Sin embargo, como se ha podido ver, el cambio se desarrolla en realidades dinámicas e imposibles de ser aisladas. Así, varios de los supuestos de estas técnicas resultan inoperantes, porque los operadores del cambio tienen un solamente un control limitado del proceso de reforma.

Tenemos entonces que al considerar los conceptos de *sistema flojamente acoplado* y el modelo del *cesto de basura* se puede entender que la reforma organizativa es, por una parte: un proceso flojamente acoplado entre problemas, participantes, soluciones, situaciones de decisión y su contexto. Y por otra parte, la reforma no guarda necesariamente una relación clara y consistente entre las motivaciones iniciales que llevaron a plantear la necesidad del cambio y el resultado final que se obtuvo.

Las teorías de la ambigüedad organizativa permiten entender cómo los procesos de reforma organizativa siguen un sistema de trayectoria o rutas de acción mucho más complejas que las que describen o predicen las técnicas de administración del cambio. (Coronilla: 1993).

A partir de dichas propuestas, podemos comprender que el proceso de reforma en la organización se desarrolla en un ambiente caracterizado por la ambigüedad organizativa, la cual es la suma de una compleja red de interacciones, de la constante y necesaria negociación política que se da durante el proceso, de las modificaciones que pueden inducir los distintos elementos del contexto y

finalmente de la subjetividad que existe en el observador cuando interpreta dicho proceso de cambio.

Esto significa, que las decisiones en una organización, no son el resultado de soluciones puestas en marcha ante determinados problemas previamente identificados; sino que los problemas y soluciones pueden aparecer o desaparecer y mezclarse con otro tipo de factores contextuales

CONCLUSIONES

Partamos de la siguiente pregunta. ¿La modernización de las estructuras organizacionales de la Administración Pública, a partir de la introducción de nuevas prácticas organizacionales, ha sido significativa y suficiente para crear el cambio institucional?

El cambio estructural de las tareas del Estado y por tanto el cambio y modernización de sus estructuras administrativas, objetivo prioritario del proceso, resultó en menor Estado y amplias políticas de privatización. En el mismo sentido, se planteó como objetivo, crear una imagen distinta del funcionario público: que éste, sirva al ciudadano y no que se sirva de él.

Como se señaló, al interior de la administración pública los operadores sí perciben un cambio de imagen en el funcionario público, apoyado en el nivel de estudios superior con que ahora cuentan los funcionarios, así como también porque a partir de las nuevas prácticas organizacionales el trabajo se realiza con criterios de racionalidad, eficiencia y transparencia. Aunque como se pudo constatar en cada uno de estos aspectos los resultados no son lineales y las contradicciones siempre han estado presentes, reacuérdese cómo los operadores manifestaron que en lo que se refiere a los recortes a las estructuras, lo que menos observaron en su implementación fueron criterios de racionalidad.

Convendría hacer la siguiente consideración, las instituciones son producto de las acciones humanas, en donde las reglas se construyen mediante un proceso de conflicto y prueba, por lo que la creación y ejecución de acuerdos institucionales están plenos de conflictos, contradicciones y ambigüedades y esto gira en torno a la formación y reforma de los sistemas de reglas en donde se ven reflejada la acción política y económica.

Sin embargo, aún y cuando el contexto juega un papel importante en la transformación de las instituciones, éstas no son un simple reflejo de fuerzas exógenas o de la suma de comportamientos individuales, sino que incorporan la experiencia histórica de las reglas, las rutinas y las formas que persisten. De manera que la transformación de las instituciones no es completamente dictada por condiciones exógenas ni controlada por acciones intencionales. En buena medida, las instituciones se transforman a lo largo de procesos graduales y paulatinos, sólo relativamente controlables.

Las instituciones presentan una dualidad explícita y tácita que se relaciona con el estrecho vínculo existente entre instituciones y cultura, esta dualidad ha sido objeto de reflexión y discusión en los estudios organizacionales. Observar este vínculo es importante pues en el contexto de reforma y cambio, en el que se inscribe la modernización de la administración pública, hay un delicado equilibrio entre cambio institucional y cultura política, la cual se manifiesta a través de las prácticas administrativas de la burocracia política, que pasa por pactos y conciliaciones entre los actores políticos. Para fortalecer tal equilibrio habría que

trascender el nivel de los intereses particulares y de coyuntura en favor de una visión de futuro

Consideramos que, la necesidad de Reformar el Estado devela una crisis en la relación Estado-sociedad, en donde el vínculo que articula dicha relación es el aparato de la administración pública; por lo que habrá que moverse hacia una nueva legitimidad, lo cual va a trastocar la relación entre nuevos actores, los reformadores, e instituciones existentes; en donde uno de los fenómenos que interesa observar es el cambio en la cultura institucional, a través de nuevas prácticas políticas, que implicará el desplazamiento de tradicionales actores administrativos y políticos.

En este nivel, el margen de maniobra que posee la burocracia política tiene sus límites en el sistema político y la institucionalización de las prácticas políticas que identifican al grupo gobernante con el poder tradicional.

Siguiendo a (Matus, 1997), “mudar una institución es mudar sus prácticas de trabajo y, para mudar las prácticas de trabajo es necesario transformar la cultura institucional”. En esta misma lógica, y dado que no se puede reformar normativamente, debe elaborarse una estrategia que considere las resistencias y la forma de vencerlas. La secuencia que nos propone es: primero hay que cambiar las estructuras mentales para poder influir en las prácticas de trabajo y en consecuencia en las formas organizacionales. Matus concluye; sólo cambian

aquellas prácticas de trabajo realizadas por personas asimiladas a la nueva cultura institucional.³⁷

Aún y cuando han transcurrido poco más de 25 años de modernización, y reforma del Estado, el cambio institucional ha sido lento, acorde a los ritmos que recorren estos procesos, sin embargo, llama la atención la forma tan desigual en la que este se ha venido dando. Entre una secretaría de Estado y otra ya se advierten las diferencias en la disponibilidad de todo tipo de recursos y lo que esto significa en la ejecución de la función pública, si de este nivel federal pasamos al nivel estatal o municipal ya las diferencias pueden ser importantes.

El paso de un Estado interventor a un Estado regulador esta acompañado de múltiples desafíos que el gobierno tiene que enfrentar y resolver, no hay Estado reformado eficiente sin aparato administrativo también reformado y eficiente. Consideramos que la modernización de la administración pública en el contexto que impone el mundo globalizado tiene que trastocar necesariamente las prácticas políticas institucionalizadas que funcionaron bien para el Estado interventor pero que éstas mismas no pueden seguir funcionando en el nuevo modelo, por lo que se estaría ante la posible construcción de una nueva cultura institucional.

³⁷ A partir de la profesionalización se introducen nuevas prácticas de trabajo. De acuerdo con los estudios que se han hecho sobre este tema (Larson, 1977), deduce que la profesionalización significa la sedimentación de ciertos valores y comportamientos por parte de los individuos que tienen en común la práctica de una misma especialidad. Este aprendizaje de valores y prácticas hace que en las organizaciones se tienda a la estandarización de estructuras o procesos. Así pues, una organización será más parecida en estructuras, comportamientos, funciones y relaciones a otras en tanto que los individuos que la conformen estén sometidos a un proceso de profesionalización, pues se espera de ellos ciertas prácticas ya retenidas durante su proceso de instrucción.

Sin duda la percepción que se tiene del funcionario público al exterior de la Administración Pública, no es buena y los operadores están concientes de esto; cuando se les pregunto su percepción sobre el tema contestaron lo siguiente:

Los servidores públicos siempre somos los que se nos paga sin hacer nada o los que estamos viviendo de los demás, casi los parásitos de la sociedad, sí me permites el término, o los que se despachan con la cuchara grande, los que ganan grandes sueldos sin tanto esfuerzo, siempre salimos mal, la imagen que tienen de nosotros es negativa.

Sobretudo de gente que está en el sector empresarial, si he notado que tienen una percepción del sector público muy negativa,

Todavía nos pesa mucho esa loza de los años de antaño, donde todo se daba con una burocracia excesiva con unas exigencias, hasta absurdas de requisitos para realizar un trámite.

Creo que sí se ha avanzado pero seguimos siendo los servidores, en términos generales, mal vistos por la sociedad eso es una percepción que yo tengo de mi familia, de amigos que están en la iniciativa privada, con todo y que te digo que yo he percibido al interior algunos avances importantes, entonces creo que esto tomara todavía mucho tiempo para que podamos encontramos tal vez medianamente calificados por toda la sociedad en general.

La necesidad de Reformar el Estado mexicano devela una crisis en la relación Estado-sociedad, en donde el vínculo que articula dicha relación es el aparato de la administración pública; por lo que habrá un movimiento hacia una nueva legitimidad; lo cual va a trastocar la relación entre actores e instituciones existentes.

Estamos hablando de cambios en las prácticas políticas institucionalizadas, y por tanto la construcción de otra cultura política en donde todos estamos llamados a participar y construir.

Si pensamos la Administración Pública como una gran organización, con estructuras formales, generalmente verticales y altamente burocratizadas, que si bien no permiten el logro pleno de los fines organizacionales, ya que funcionan con rigidez y falta de adaptación a las nuevas demandas sociales, paradójicamente, dichas estructuras sí responden con agilidad y eficiencia a los compromisos políticos corporativos y clientelares.

Es decir formalmente se trata de estructuras acordes a una racionalidad institucional, pero en la práctica, obedecen a fines de rentabilidad política para el sistema en su conjunto. Consideramos que es pertinente teorizar en torno a esta situación dual que se refleja en el funcionamiento de las estructuras organizacionales en México, porque puede aportar elementos de análisis para entender la naturaleza y profundidad del cambio dentro de las organizaciones en un contexto de reforma del Estado y su modernización.

El Estado regulador o reformado tiene que construir un sistema de legitimidad diferente al que sostenía al Estado interventor. Laufer, sugiere la conformación de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual los métodos del ejercicio del poder, la racionalidad de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios, serán los que en esta lógica le den la legitimidad al Estado.³⁸ Este nuevo sistema de legitimidad que se esta

³⁸ Citado por Cabrero Enrique en, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, 1997, México, p.29.

construyendo corresponde bien a la concepción de lo que Michel Crozier denomina como Estado modesto o Estado moderno.³⁹

El análisis de casos nacionales concretos, o de políticas públicas específicas (privatizaciones, desinversión, distribución del ingreso, apertura, etc.) se vuelve entonces indispensable, esto con el fin de no caer en modelos que desde una visión homogeneizante pretenden explicar la reforma del Estado y el cambio en las estructuras administrativas en las distintas realidades nacionales. Es imprescindible construir un entorno con un ambiente social y político muy proclive y adaptativo al cambio, y que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en las instituciones del Estado.

Para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacentes, tanto formal como informalmente. De lo contrario, acabaremos haciendo o proponiendo meras reformas de papel.

Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué debe hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o seguir recetas, a

³⁹ En este sentido y para el caso de México, el achicamiento del Estado fue una constante en el periodo de estudio, el aparato administrativo tan sólo en el periodo 1988-1992 sufrió una reducción de 60,410 plazas y en el sector paraestatal de las 1155 entidades con que contaba en 1982, para 1994 el saldo era de 216 entidades.

veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan sin fundamentación o sin otro mérito que el de haber funcionado en otros países.

A poco más de 25 años de Reforma y modernización, el Estado habrá de realizar sus funciones económicas, políticas y sociales, para una sociedad que busca organizarse de forma democrática, plural y abierta; que esta más informada y que participa, con la exigencia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información; donde las decisiones del gobierno estén además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado.

De igual forma hay que destacar la capacidad de organización de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, debido al conocimiento que los ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos.

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsables entre gobierno y sociedad. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, participación, y corresponsabilidad, de los diversos grupos sociales; asimismo, crear los canales adecuados para la recaudación y reasignación del dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.

La política pública no es sin más cualquier política gubernamental, en efecto supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y que se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que reconozcan las libertades y oportunidades de los ciudadanos y que no introduzcan un trato desigual entre ellos.

Promover espacios abiertos a la participación corresponsable en los organismos que operan las políticas públicas, pondría a los actores en posibilidad de incidir en la definición de éstas y el diseño de los instrumentos y programas, así como en su operación, seguimiento y evaluación.

Finalmente, habría que preguntarse ¿Qué tanto este tipo de espacios puede institucionalizarse como un modelo a implantar en las distintas instituciones?, o ¿qué tanto debe dejarse a la dinámica de los propios procesos de interacción gobierno-sociedad civil que se den en el ámbito de cada sector?

BIBLIOGRAFIA

Allison, G. (1974), *La esencia de la decisión*, Bs. As. GEL.

Arellano, G. (1997), *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, documento de trabajo N° 26, CIDE, México

Arellano, G. (1992), *Teoría de la Organización y análisis organizacional: Hacia nuevos paradigmas*, documento de trabajo N° 6, CIDE, México

Arellano G, (2000) "Organizaciones y nuevo institucionalismo económico.

Arellano, G. y Cabrero, E. (1994), *Cambio en organizaciones públicas en México: Dos casos de estudio*, documento de trabajo N° 25, CIDE, México.

Arellano, G., Cabrero, E. y Castillo, (2000), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE –M.A. Porrúa, México.

Arellano D. Y Coronilla R. (1993), *Cambio y organizaciones públicas: Fuentes y perspectivas analíticas desde la Teoría de la Organización*, CIDE División de Administración Pública, Documento de trabajo # 20, México

Argyris, Chris (1975) "The impact of the Formal Organization upon the individual" en Pugh, D.S., *Organization Theory*, Penguin Books, Londres, pp 261-278. (1971)

Argyris, Chris (1986) "Being human and being organized", en Ibarra Colado, E. y Luis Montaña H. (comp.) *Teoría de la organización: Fundamentos y controversias*, Universidad Autónoma Metropolitana –Iztapalapa, pp. 257-259.

Augier, Mie y Kristian Kreiner (2000) "An interview with James G. March", *Journal of Management Inquiry*, Núm. 3, Vol. 9, Septiembre, pp. 284-297.

Barba Álvarez, Antonio y Pedro C. Solís Pérez (1997) *Cultura en las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales*, Ed. Vertiente, México.

Barba, Álvarez A., Luis Montaña Hirose y Pedro Solís Pérez (1999) "Perspectivas internacionales de los estudios organizacionales", en Memoria del III Foro de investigación en las disciplinas financiero-administrativas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 75-87.

Banco Mundial, (1997), Informe sobre el desarrollo mundial, El Estado en un mundo en transformación, Washington, D.C.

Becerra, A. (2000), "Reforma del Estado y Globalización", en El Cotidiano, UAM, México.

Blau, Peter M. (1969) *The Dynamics of bureaucracy. A study of interpersonal relations in two government agencies*, University of Chicago Press, Chicago. (1955)

Borrero, Alfonso (s/f), Política y gestión universitaria, Mimeo, Colombia.

Burns, Tom y G. M. Stalker (1996) "Mechanistic and Organic Systems" en Shafritz, Jay M. y J. Steven Ott, *Classics of Organization Theory*, Harcourt Brace College Publishers, USA, pp. 209-213.

Burrell, Gibson y Gareth Morgan (1979) *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, Heinemann, New Hampshire.

Cabrero E. (1997), Del Administrador al Gerente Público, INAP, México.

Cabrero y Escotto. (1992), Evolución reciente de los procesos de Reforma de la Administración Pública y sus efectos en los modelos organizacionales, documento de trabajo N° 8, CIDE, México

Castillo del, A. (1996). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos, documento de trabajo N° 44, CIDE, México.

Castillo del, A. (1995), Ambigüedad y Decisión: una revisión a la Teoría de las Anarquías Organizadas, CIDE, División de Administración Pública Documento de Trabajo # 36, México

Castillo del, A. (1994), El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad, CIDE, México

Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy (1996) "Introduction. Organizations, Organization and Organizing", en Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres, págs. 1-28.

Cohen, Michael D., March y Johan P. Olsen. (1988). "A garbage can model of organizational choice", en March, James Gg, *Decisions and Organizations*, New York, pags. 294-334

Coriat, Benjamín (2000) *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Siglo XXI, México. (1979)

Coronilla Cruz Raúl. (1993). Diversos enfoques del cambio organizacional, CIDE, documento de trabajo # 14, México, pp 10-14

Crozier, Michel (1974) *El fenómeno burocrático* (2 T.), Amorrortu, Buenos Aires.
(1963)

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990) *El actor y el sistema*, Alianza, México

Crozier M.(1989), *Estado Modesto, Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Crozier, M. (1991), "Le changement dans les organisations" en *Revue Française d'Administration publique*, Paris, V.59, pp. 349-354.

Culebro Jorge, (1998), *Cambio Organizacional: Transformación y Diseño Estructural*, CIDE, División de Administración Pública Documento de Trabajo # 66, México

Cyert, Richard M. y James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall Inc., New Jersey

Dey, Ian. 1999, *Grounding Grounded Theory. Guidelines for Qualitative Inquiry*, California, Academia Press

DiMaggio,P.J. y W. Powell, Institutional Isomorphism,). En *Organization Theory*, (435-459), Penguin Books.

DiMaggio, Paul y W. Powell (2001) "Introducción", en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 33-75.
(1991)

Flores Orendain, y J. Mendoza, (1999). "Análisis de la estrategia de política económica en México durante el periodo:1982-1997", en Reflexiones, 1999, México, pp 23-41.

Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, California, U. of California Press.

Gutiérrez R. (1996), "Notas sobre la relación entre cultura política e instituciones democráticas", en *Cultura Política*, UAM, IFE, CNCPyAP, México

Ibarra Colado, E. (1991) "Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la Teoría de la Organización", en Ibarra Colado, E. y Luis Montaña Hirose (coord.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, UAM-I - Miguel Ángel Porrúa.

Ibarra Colado, E. y Luis Montaña H. (1986) "Teoría de la Organización: Desarrollo histórico, debate actual y perspectivas", en Ibarra Colado, E. y Luis Montaña H. (comp.) *Teoría de la organización: Fundamentos y controversias*, Universidad Autónoma Metropolitana –Iztapalapa.

Jepperson, Ronlad L. (2001) "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 193-215. (1991)

Kvale, Steinar. 1996, *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Thousand Oaks, California: Sage Publications

March J y J. Olsen. (1976) "organizational Choice under Ambiguity", en *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 10-23.

March J. y J. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, N.Y., the Free Press.

March, J. J. Olsen, y Johan P. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

March, James G. (1994) "Ambiguity and Interpretation" en March, James G., *A primer on Decision Making*, The Free Press, New York, pp. 175-219.

Matus, C. (1997), *Los tres cinturones del Gobierno*, ALTADIR, Venezuela

Merino, José. (1998) *Tamaño y composición de la Administración Pública en México*, SCGR-INAP, México.

Meyer, John W. y Brian Rowan (1992) "Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony" en Meyer, John W. y W. Richard Scott, *Organizational Environments. Ritual and rationality*, Sage, Newbury Park London New Delhi, pp. 21-44.

Mejía, José, (1999), *Revista de administración pública. . Modernización de la administración pública mexicana*, INAP, México.

North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México. (1990)

Pardo Maria del Carmen. (1993), *La modernización administrativa en México*, INAP-COLMEX, México,

Pfeffer, J. (1992), *Organización y Teoría de las organizaciones*, México, FCE

Reed, Michael. (1996). Organizational theorizing: a historically contested terrain. In Clegg, Hardy, and North., *Handbook of Organization Studies* (31-56). London: Sage.

Rodric Ai Camp, (1995), *La política en México, siglo XXI*, México, p.139.

Rubio, Luis. (1993), "Economic reform and political liberalization" the politics of economic liberalization in Mexico, Riordan Roett, USA, pp. 19-20

Sánchez José, (1998), *Administración Pública y Reforma del Estado*, INAP, México.

Sánchez José, (1999), "Los nudos históricos de la administración pública", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México.

Selznick, Philip (1996) "Institutionalism "Old" and "New"", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, Junio, pp. 270-277.

Simon, Herbert A. (1988) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires. (1945) (1973)

Scott, R., (1995), "Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis" en R. Scoll y J. Meyer, *Institutional Environments and Organizations*, Sage, N. Y.

Scott, W. Richard (2001) "Retomando los argumentos institucionales" en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 216.-236. (1991)

Strauss, A. y J. Corbin. (1998), *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Londres, Sage Publications

Thiéarty Raymond-Alain, *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, 1999.

Weick Karl. (1976). "Educational Organisations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, pags. 1-19.

Zucker, Lynne C. (2001) "El papel de la institucionalización en la persistencia cultural" en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 126-146

APENDICE

INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN: ENTREVISTA

Presentación del instrumento de Investigación: la entrevista

A partir de la conceptualización de categorías y subcategorías se construyen las preguntas que forman parte de la entrevista a profundidad semiestructurada, la cual esta dividida en tres grandes apartados: **1) Preguntas exploratorias acerca de la percepción que tiene el operador de la modernización de su entorno. 2) Preguntas que quieren explorar acerca de la percepción e identificación del operador de la modernización frente a las nuevas practicas organizacionales. 3) Preguntas que buscan explorar la posibilidad de cambios en el tejido institucional.**

Guía de preguntas de la entrevista

1) Preguntas exploratorias acerca de la percepción que tiene el operador de la modernización de su entorno

CATEGORÍA: PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

SUBCATEGORÍAS: Transformación estructural de las tareas del Estado, modernización de la estructura y funciones del aparato administrativo; privatización y desincorporación; desconcentración y descentralización; simplificación administrativa; honradez de los funcionarios,

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: Desde 1982, el Estado mexicano emprendió cambios en sus funciones, de un Estado interventor pasó a un

Estado regulador, buscando insertar al país al mundo globalizado; el desafío era modernizar la economía así como su administración pública para poder competir con el mundo.

1. En tu opinión, cómo ha contribuido la DGAIH a las acciones de modernización del gobierno. (inserción del país al mundo globalizado, apertura comercial, proceso de privatización, reestructuración de las funciones y estructura de la administración pública, etc.) *
2. Sientes que la DGAIH, ha promovido y sensibilizado a su personal en los programas y acciones de modernización de la administración pública. (simplificación administrativa, programa de modernización y calidad total)*
3. Consideras que la DGAIH, cuenta con una estructura moderna semejante a la de sus contrapartes internacionales (eficiente, racional, ágil, productiva)*
4. Encuentras que hay una actitud de transparencia en el uso y destino de los recursos asignados a las tareas de la DGAIH.

* Lo que aparece entre paréntesis, sólo sirve de guía y se utiliza en caso de que el entrevistado necesite mayor precisión sobre el tema.

2) Preguntas que quieren explorar acerca de la percepción e identificación del operador de la modernización frente a las nuevas prácticas organizacionales.

CATEGORÍA: NUEVAS PRÁCTICAS ORGANIZACIONALES

SUBCATEGORÍAS: Racionalización de los sistemas de trabajo, criterios claros en la aplicación de normas y procedimientos, descentralización en el proceso de toma de decisiones, profesionalización de la función pública, implementación de la tecnología de la información, enfoque de calidad en la atención al público

1. Consideras que es posible la puesta en marcha de actitudes organizacionales racionales, eficientes; modernas. (¿Qué inercias te parecen difíciles de vencer)*

2. Basándote en tu experiencia, en la toma de decisiones que pesa más la racionalidad, o la discrecionalidad. (El ejercicio de toma de decisiones es oportuno y descentralizado, hay acuerdos políticos)*

3. Cuentas con los recursos, humanos y materiales, adecuados y necesarios para realizar tú trabajo. (de manera eficiente, eficaz, con calidad total; que esta faltando) *

* Lo que aparece entre paréntesis, sólo sirve de guía y se utiliza en caso de que el entrevistado necesite mayor precisión sobre el tema.

4. La forma en que realizas el trabajo esta más cercana al uso de criterios políticos o criterios racionales, con cuál procedimiento te identificas. (Te sientes identificada (o) con la tecnoestructura que ha impulsado el proyecto de modernización de la Administración Pública: conocimiento especializado, reclutamiento y promoción por medio de criterios universales de evaluación; toma decisiones atendiendo a la racionalidad y a la eficiencia)*

* Lo que aparece entre paréntesis, sólo sirve de guía y se utiliza en caso de que el entrevistado necesite mayor precisión sobre el tema

3) Preguntas que buscan explorar la posibilidad de cambios en el tejido institucional

CATEGORÍA: CAMBIO INSTITUCIONAL

SUBCATEGORÍAS: Resistencia al cambio, evaluación y desempeño, transparencia y rendición de cuentas en el quehacer público, cultura de servicio a la comunidad, Transformación de prácticas políticas premodernas, modernización del Estado y de sus estructuras administrativas.

1. Cómo perciben los usuarios y otras instituciones a los funcionarios de la DGAIH. (funcionarios honestos, altamente capacitados, comprometidos con su trabajo, etc.)*
2. Percibes que hay un cambio cualitativo en la forma en que se realiza el trabajo en la administración pública
3. A lo largo de tu desempeño en la función pública sientes que hay un cambio hacia la honestidad y transparencia en el uso y manejo de todo tipo de recursos.
4. Consideras que los mecanismos de evaluación y promoción de tu desempeño son adecuados. (*se ajustan a criterios de racionalidad o responden a intereses personales*)*

* Lo que aparece entre paréntesis, sólo sirve de guía y se utiliza en caso de que el entrevistado necesite mayor preescisión sobre el tema

5. En tu desempeño como funcionario (a) público, qué cambios de conducta y actitudes has observado.

6. Cómo te percibe la gente cuando le dices que trabajas en la Secretaría de Hacienda.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Fecha : 06/11/2009

Página : 1/1

CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE DISERTACIÓN PÚBLICA de DOCTORA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES de la alumna MARIA ELENA FLORES ORENDAIN, matrícula 99382457, quien cumplió con los 226 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha catorce de diciembre del 2009 presentó la DEFENSA de su DISERTACIÓN PÚBLICA cuya denominación es:

REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACION EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS (1982-2000)

Cabe mencionar que la aprobación tiene un valor de 140 créditos y el programa consta de 366 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

Muy bien (MB)

JURADO

Presidente

DR. LUIS ALBERTO INOSTROZA FERNANDEZ

Secretario

DR. GERMAN VARGAS LARIOS

Vocal

DRA. ELENA SUSANA PONT SUAREZ

UNIDAD IZTAPALAPA

Coordinación de Sistemas Escolares

Av. San Rafael Atlixco 186, Col. Vicentina, México, DF, CP 09340 Apdo. Postal 555-320-9000

Tels. 5804-4880 y 5804-4883 Fax: 5804-4876