



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

“El sismo que nos sacudió”: La transformación de Estrategias de gestión y de la Configuración organizacional ante circunstancias contingentes. El caso de la ESCA Tepepan.

T E S I S

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

Presenta:

Oscar Cisneros Pérez

Directora de tesis:

Dra. María Teresa Magallón Díez



Ciudad de México

Octubre de 2018

A los seres que forman parte de mi vida y de mi corazón. Por todo lo que me significan.

Índice

Lista de tablas.....	4
Lista de figuras.....	5
Lista de imágenes.....	6
Agradecimientos.....	7
Introducción.....	11
1. Generalidades del estudio	
1.1. Planteamiento del problema.....	25
1.2. Justificación.....	44
1.3. Preguntas de investigación.....	48
1.3.1. Pregunta general.....	48
1.3.2. Preguntas específicas.....	48
1.4. Objetivos de la investigación.....	49
1.4.1. Objetivo general.....	49
1.4.2. Objetivos específicos.....	49
1.5. Supuesto.....	49
1.6. Fundamentos metodológicos de la investigación.....	50
1.7. Diseño metodológico de la investigación.....	55
2. Management estratégico	
2.1. La administración como práctica social.....	63
2.2. La Administración como campo de conocimiento.....	71
2.3. El enfoque clásico de la estrategia.....	74
2.3.1. La milicia: el campo clásico de la estrategia.....	75
2.4. Del pensamiento estratégico militar al pensamiento estratégico organizacional.....	89
2.5. Las 5 P's de la estrategia.....	93
2.6. Escuelas del Management estratégico.....	98
2.6.1. La Escuela de diseño.....	100
2.6.2. La Escuela de planificación.....	107
2.6.3. La Escuela de posicionamiento.....	114
2.6.4. La Escuela empresarial.....	128
2.6.5. La Escuela cognoscitiva.....	139
2.6.6. La Escuela de aprendizaje.....	153
2.6.7. La Escuela de poder.....	173
2.6.7.1 Micropoder.....	174
2.6.7.2 Macropoder.....	179
2.6.8. La Escuela cultural.....	188
2.6.9. La Escuela ambiental.....	197
3. Configuración organizacional	
3.1 La Escuela de configuración organizacional.....	206
3.2 De la Teoría de la Organización a los Estudios Organizacionales. Nuevas aproximaciones al pensamiento organizacional.....	227
3.3. Formas organizacionales posburocráticas, posindustriales y posmodernas.....	233
3.4. Las organizaciones como Sistemas de acción organizada.....	243

3.5.	Las organizaciones como Sistemas flojamente acoplados.....	251
3.6.	Las organizaciones como Anarquías organizadas.....	253
3.7.	Burocracia y racionalidad organizacional.....	255
4.	Nueva Gestión Pública	
4.1.	Qué es y cómo se desarrolló la Nueva Gestión Pública.....	267
4.2.	Políticas públicas en el sistema educativo en México.....	289
4.3.	Comprendiendo la configuración de las Políticas públicas desde la NGP.....	308
4.4.	Un acercamiento a la configuración de la Administración pública federal centralizada.....	314
5.	El IPN y su papel en la educación pública en México	
5.1.	Antecedentes de la Educación pública en México.....	319
5.2.	El modelo de educación socialista en México.....	326
5.3.	Antecedentes del Instituto Politécnico Nacional.....	330
5.4.	Breve cronología del Instituto Politécnico Nacional.....	333
6.	La unidad de estudio: la ESCA Tepepan, sus características y circunstancias	
6.1.	Antecedentes generales.....	348
6.2.	“El sismo que nos sacudió”.....	357
6.3.	Indicadores de desempeño en la ESCA Tepepan: antes y después del sismo...	391
7.	Análisis estratégico organizacional de la ESCA Tepepan	
7.1.	Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO).....	405
7.2.	Diagnóstico de la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan mediante el MAPEO.....	420
7.3.	Estrategias propuestas derivadas del MAPEO a la ESCA Tepepan.....	453
	Conclusiones	459
	Fuentes de información.....	473
	Acta de disertación pública.....	483
	Registro INDAUTOR.....	484

Lista de tablas

1.1.	Resumen general del diseño metodológico de la investigación.....	59
2.1.	Principios estratégicos más relevantes en la milicia.....	79
2.2.	Listado de factores en que se sustenta el modelo básico de la matriz FODA.....	103
2.3.	Juegos políticos en las organizaciones.....	175
2.4.	El papel de la política en el ámbito estratégico organizacional.....	178
2.5.	Tipos de alianzas estratégicas (trans-organizacionales).....	185
2.6.	Fases para lograr cambios en la Cultura organizacional.....	192
2.7.	Dimensiones externas de las organizaciones.....	200
2.8.	Metáforas de las etapas de las organizaciones.....	202
3.1.	Resumen de los elementos clave en las configuraciones organizacionales.....	211
3.2.	Etapas estratégicas en las organizaciones.....	212
3.3.	Patrones estratégicos en las organizaciones.....	212
3.4.	Categorías de conductas corporativas en la industria.....	215
3.5.	Dimensiones de las 10 Escuelas estratégicas de Mintzberg, <i>et al.</i>	225
4.1.	Modificaciones paradigmáticas entre la NGP y la APP.....	279
5.1.	Los CECyT del Instituto Politécnico Nacional.....	339
6.1.	Matrícula por programa académico nivel superior 2017/2 (ESCA Tepepan).....	392
6.2.	Matrícula por programa académico nivel superior 2018/1 (ESCA Tepepan).....	393
6.3.	Matrícula total por periodo semestral ESCA Tepepan. 3 últimos semestres.....	394
6.4.	Matrícula por programa académico nivel superior 2017/2 (ESCA Tepepan).....	398
6.5.	Comparativo de Indicadores de desempeño análogos entre 2016 y 2017.....	399
7.1.	Matriz de análisis de las Fuerzas Macro-ambientales que afectan a la ESCA Tepepan.....	420
7.2.	Matriz de Análisis de las Variables Micro-ambientales.....	422
7.3.	Matriz de Análisis estratégico de la Configuración organizacional.....	425
7.4.	Matriz de Fortalezas y Debilidades de la ESCA Tepepan.....	444
7.5.	Matriz de Estrategias Ofensivas viables de implementar en la ESCA Tepepan....	454
7.6.	Matriz de Estrategias Defensivas viables de implementar en la ESCA Tepepan...	456

Lista de figuras

1.1.	Esquema breve de la lógica administrativa en las IES mexicanas.....	32
2.1.	Estrategias premeditadas y emergentes, según Mintzberg, <i>et al.</i>	94
2.2.	Esquematzación de las 5 P's de la estrategia.....	97
2.3.	Modelo básico de la Escuela de diseño.....	101
2.4.	Modelo básico de la Escuela de planificación.....	110
2.5.	Matriz de crecimiento-participación del BCG.....	118
2.6.	Aportes de Michael Porter al Management estratégico.....	124
2.7.	Modelo de proceso paralelo de toma de decisiones estratégicas.....	143
2.8.	La espiral de conocimientos de Nonaka y Takeuchi.....	162
2.9.	Sistema unificador de Crossan, <i>et al.</i> , para el aprendizaje organizacional.....	164
2.10.	Características de la Escuela de aprendizaje.....	173
2.11.	Proceso de formulación de estratégica de las fuerzas políticas de Freeman.....	182
2.12.	Modelo estratégico de las 7-S de McKinsey.....	193
2.13.	Dimensiones y variación del entorno organizacional según Mintzberg.....	201
3.1.	Mapa de los métodos de cambio organizacional.....	219
4.1.	Modelo sintético de implementación de Políticas públicas en la APF (2007-2012)	313
6.1.	Organigrama Funcional del Instituto Politécnico Nacional.....	355
6.2.	Organigrama Funcional de la ESCA Tepepan.....	356
6.3.	Fuerzas de poder (e influencia) en ESCA Tepepan.....	379
6.4.	Matrícula por programa académico nivel superior 2018/1 (ESCA Tepepan).....	393
6.5.	ESCA Tepepan. Variación de la matrícula escolarizada por semestre y programa entre enero de 2017 y junio de 2018.....	394
6.6.	ESCA Tepepan. Variación de la matrícula "escolarizada" en periodos equivalentes (2017 vs 2018).....	395
6.7.	ESCA Tepepan. Variación de la matrícula "no escolarizada" en periodos equivalentes (2017 vs 2018).....	396
6.8.	ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total entre febrero de 2017 y junio de 2018.....	397
6.9.	Figura 6.9. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total (licenciatura) en periodos equivalentes (2017 vs 2018).....	397
6.10.	ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total (licenciatura) en periodos equivalentes (2017 vs 2018).....	398
7.1.	Modelo de Análisis estratégico de la Configuración organizacional (MAPEO).....	408
7.2.	El MAPEO esquematizado con las Escuelas del Management estratégico y los aportes de los EO.....	411
7.3.	Los 4 Climas organizacionales según el MAPEO (y sus características).....	414
7.4.	Flujograma del Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO).....	419
7.5.	Comparativa de la variación de la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan, antes y después del sismo.....	442

Lista de imágenes

6.1.	Vista panorámica de la ESCA Tepepan del Instituto Politécnico Nacional.....	348
6.2.	Vista aérea de la ESCA Tepepan en que se señalan sus edificaciones afectadas a causa del sismo.....	360
6.3.	Vista de los efectos del sismo en el departamento de cómputo de la ESCA Tepepan. Edificio “C”.....	361
6.4.	Vista posterior al sismo de las escaleras del primer piso del Edificio “C” en ESCA Tepepan.....	361
6.5.	Vista de las escaleras del segundo piso del edificio “C” en ESCA Tepepan después del sismo.....	362
6.6.	Vista del pasillo de acceso (por Periférico Sur) a la ESCA Tepepan, después del sismo.....	362
6.7.	Visita del director general del IPN y miembros del POI a las instalaciones de la ESCA Tepepan.....	362
6.8.	Captura de pantalla de la nota periodista “El sismo dejó en ruinas a este instituto público de México y los alumnos temen por su seguridad”.....	369
6.9.	Captura de pantalla de la nota periodística “Alumnos del IPN vuelven a clases en medio de edificios dañados en Xochimilco”.....	371
6.10.	Captura de pantalla de la nota “Comunicado: Por la reconstrucción de la ESCA Tepepan del IPN”.....	374

Agradecimientos

La formación académica comienza por ser una necesidad humana y también de orden social; sin embargo, en ciertas ocasiones termina convirtiéndose en un auténtico privilegio.

Soy afortunado por varios motivos. Primero, por haber nacido en una nación en la que todos los niveles de educación académica pueden ser cursados de manera prácticamente gratuita por cualquier ciudadano que así lo desee y se esfuerce por obtenerla. También, he sido afortunado por haber cursado mis estudios superiores en dos de las universidades más importantes del país: en mi *alma matér* “el Poli”, y en mi hoy querida y bien ponderada: Universidad Autónoma Metropolitana.

Y resulta paradójico que, en uno de los municipios más estigmatizados de México (precisamente donde he habitado toda mi vida), exista un manantial de conocimiento como lo es la UAM Iztapalapa; universidad, que cuenta con una de las mejores plantillas académicas en ésta nación; universidad, que es un espacio abierto y plural en el que se busca comprender, dilucidar y transformar nuestra realidad social a través de la generación constante de conocimiento relevante.

Mejor aún, he tenido el privilegio de haber podido cursar mi doctorado en uno de los más progresistas programas de posgrado en Ciencias sociales y administrativas que existen en Latinoamérica; un programa que por su relevancia, desde hace muchos años ya, forma parte del *Programa nacional de posgrados de calidad* del CONACyT, y que aunado a lo anterior, ostenta también el nivel de *Competencia internacional* por parte del mismo Consejo. A este último organismo público, agradezco por la beca que recibí durante los cuatro años de duración de mis estudios doctorales, una valiosa beca sin la cual este esfuerzo hubiese sido tan solo un sueño.

Pero igualmente este sueño cumplido hubiese sido imposible sin el voto de confianza de la *Comisión del Posgrado en Estudios Organizacionales*, que en su momento me aceptó en el programa. Mi respeto y reconocimiento al coordinador del PEO durante mi estancia en él mismo, el Dr. Guillermo Martínez Ramírez, así como al “equipo ESTORGA”: Alejandra, Rosalba y Juan Carlos; a quienes agradezco por su trato siempre gentil, ameno y caluroso.

No podría obviar al resto del personal de apoyo vinculado al área de posgrado de la UAM-I por su valiosa ayuda, especialmente a Hyldely, quien cada trimestre, expedita y cordialmente me apoyó con los trámites necesarios ante el CONACyT.

Mi genuina admiración a mis entrañables profesores: Dr. Ayuzabet de la Rosa Alburquerque, Dr. Adolfo Mir Araujo, Dr. Antonio Barba Álvarez, Dr. Salvador T. Porras, Dr. Juan Manuel Herrera Caballero, Dr. Valentino Morales López, Dr. Alejandro Espinosa Yañez, Dr. Juan Castaingts Teillery, Dr. Arturo Hernández Magallón, Dr. Germán Vargas Larios, Dr. Julio Goicoechea, así como a los Ph. D. de quienes recibí inolvidables diplomados: Renée Bédard, Alain Chanlat, Jean-François Chanlat y Bernardo Kliksberg; quienes -prácticamente todos los aquí listados- más que simples clases, me brindaron enriquecedoras cátedras.

Mi respeto y gratitud a mi directora de tesis, la Dra. María Teresa Magallón Diez, quien a pesar de su comisión como Jefa del departamento de Administración de la UAM Azcapotzalco, mediante su puntual orientación teórica y acertadas observaciones me permitió focalizar oportunamente la presente tesis. Le agradezco además por su gentileza, paciencia y confianza. ¡Gracias por respaldar este esfuerzo Doctora Tere!

No podría dejar de mencionar a mis lectores: el Dr. Luis Juncos Quiané y el Dr. Carlos J. Nuñez Rodríguez, a quienes agradezco por sus valiosas observaciones, pero sobre todo por sus votos de confianza a la presente tesis.

Agradezco además a mis compañeros de la generación DEO 2014-2018; particularmente a Canek por sus gestos de solidaridad, y especialmente a Dora y a Eduardo por su sincera amistad.

Y a propósito de mis condiscípulos, que puedo decir a mi “compañera” más especial: Karina. ¿Quién hubiera imaginado, que después de haber compartido tanto en todos estos años, habríamos de compartir además, todo lo bueno –y también los vericuetos- de esta entrañable odisea mutua? Gracias por ser “*mi amor, mi cómplice y todo...*”. Te amo.

Y en esta ruta de gratitud no podrían faltar ustedes, mi amada familia. Agradezco:

A ti mamá, por la sempiterna devoción a tu familia y por el infinito cariño que me has brindado en cada día de mi vida. Eres nuestro Ángel. Te amo.

A ti papá, por tus frugales palabras pero que se contrastan con tu insustituible presencia y abnegado apoyo.

A ti Héctor, por la perenne compañía, por ser un gran ejemplo de fuerza resiliente, de lucha ante las adversidades y de incondicionalidad a tus seres.

A ti Sergio, por tu sensata personalidad y por haberme mostrado que los caminos de la vida se transitan con dignidad y tesón. Nunca olvidaré todas las veces que elegiste ser mi mentor.

A ti Paco, por haber despertado en mí el gusto por la lectura reflexiva y por enseñarme que las fuentes del saber son inagotables.

A ti Iván, porque además de ser una persona intachable, e intachable hermano; porque has sido siempre un comprensivo e incondicional amigo.

A ti Betty, por creer y por confiar en mí, pero sobre todo por acompañarme cuando te he necesitado. Hermana: eres y serás igualmente correspondida.

A Tony, Claudia, Eunice y Alejandra por formar incondicionalmente parte de mi familia.

A Omar, Zyan, Yana, Lalo, Fran, Alo, Vale y "Kinina", por todas las sonrisas, orgullo y esperanza que me han provocado.

Y naturalmente agradezco a Dios, por todas sus bendiciones, y por el regalo de vivir.

"Idealmente, un conductor domina todo lo que le rodea [...]. Idealmente, un conductor controla su coche de manera tan completa que corrige un trompo antes de que ocurra, se anticipa a todas las posibilidades.

Pero no vivimos en un mundo ideal.

En nuestro mundo, a veces hay sorpresas, errores, accidentes, y el conductor debe reaccionar."

...

"En las carreras, dicen que tu coche va a donde van tus ojos.

El conductor que no puede despegar sus ojos del muro hacia el que se precipita, se estrellará contra él; el que mira la pista cuando siente que las ruedas pierden adherencia, recuperará el control del vehículo.

Tu coche va a donde van tus ojos. *Es otra manera de decir que tienes ante ti lo que te preguntas.*

Sé que es verdad. Las carreras no mienten."

Enzo, en EL ARTE DE CONDUCIR BAJO LA LLUVIA (Garth Stein)

Introducción

Es atribuida al emperador romano Marco Aurelio la frase: "La sabiduría es el arte de aceptar aquello que no puede ser cambiado, de cambiar aquello que puede ser cambiado y, sobre todo, de conocer la diferencia."

El cambio es -en cierto modo- el vehículo de la sabiduría, o al menos del aprendizaje. Dicha premisa es también de singular importancia en el ámbito de las organizaciones, las cuales, son una de las manifestaciones que caracterizan a la especie humana. La comprensión de lo organizacional es en sí una labor compleja. Así como no existen personas que sean física y mentalmente idénticas, tampoco lo son las organizaciones, dado que cada una de ellas es particular, única, distinta.

Es tanta la importancia de las organizaciones (ya sean públicas, privadas y sociales), que desde hace poco más de un siglo, el estudio y conocimiento de las mismas se ha convertido en una agenda inconmensurable para miles de investigadores alrededor del mundo.

El estudio organizacional es una veta de conocimiento en constante transformación y evolución. No se trata de una ciencia exacta, y por lo tanto, resulta imposible construir una "teoría general" en torno de ellas. De hecho, históricamente el estudio de las organizaciones se ha abordado desde varios enfoques -tanto disciplinares como paradigmáticos-, los cuales a menudo se complementan, se repelen, o bien, se extrapolan.

Como en el caso del resto de las Ciencias sociales, la interpretación de lo organizacional es un subjetivo pero fecundo campo de generación de conocimiento, que no puede -ni debe- abstraerse de cada uno de sus innumerables contextos. Ese, tal vez ha sido el mayor pecado atribuible al *pensamiento gerencial* -comúnmente conocido como *management*-, y más en particular de su enfoque predominante: la visión estructuralista-racionalista y su insistencia en

concebir a las organizaciones como entes mecánicos capaces de alcanzar su equilibrio, funcionalidad y eficiencia con base en la aplicación una serie de procesos y principios “universales” de orden prescriptivo.

En teoría –y por supuesto en la práctica- dicha lógica resulta muy atractiva: bastaría sólo con seguir una sencilla receta para gestionar óptimamente los múltiples recursos que conforman a una organización, para lograr convertir a ésta, en un ente *eficiente* y *eficaz*.

Nada más lejos de la realidad.

De hecho, la etimología propia de la palabra “organización” nos remite a la noción de *órgano* u *orgánico* que se complementa con el sufijo “ción”, que nos remite a: *acción*, *efecto* o *hecho*. Y si partimos de la premisa de que las organizaciones (lo endógeno), se ven afectadas por su entorno (lo exógeno), entonces los niveles de complejidad de las mismas se multiplican exponencialmente.

Sin el afán de establecer una genealogía del pensamiento organizacional (sino más bien siguiendo una breve línea de evolución en torno a éste), podremos darnos cuenta que los primigenios postulados que nutren a la *Administración Científica* y al *Enfoque Clásico de la Administración* –atribuidos a Frederick W. Taylor y a Henry Fayol respectivamente-, sólo se centraban en perfeccionar procesos internos -tanto de producción como de gestión- lo que se ha traducido en una suerte de orientación “endogenista” del pensamiento administrativo común.

No fue sino hasta, la génesis y ascensión de la *Teoría de la organización* (TO) cuando se popularizó la idea de que también el *ambiente* puede afectar el desarrollo y desempeño de las organizaciones (ello particularmente desde los postulados de la *Teoría de la contingencia* o *contingencial*). Fue entonces que, pasamos de entender a las organizaciones como “sistemas

cerrados” a comprenderlas como “sistemas abiertos” que interactúan con su medio ambiente (lo exógeno).

En otro orden de ideas, al igual que sucede con prácticamente el resto de las especies que conforman el planeta tierra, la civilización humana –y por añadidura sus organizaciones- invariablemente se ve afectada por las fuerzas de la naturaleza, especialmente por aquellas impredecibles y con gran poder destructivo, tales como: huracanes, tormentas, tornados, erupciones volcánicas, incendios, maremotos, terremotos, etcétera.

A lo largo de la historia y en todas las latitudes del planeta, dichos desastres naturales (que de cuya capacidad destructiva depende también de nuestra vulnerabilidad como civilización) han cobrado una incuantificable cantidad de vidas (tristemente, no sólo humanas), ello, aunado al hecho de que tales desastres han cobrado además un alto precio de orden tanto social como económico.

Sin ir más lejos, en pleno siglo veintiuno el terremoto de 7.3 grados (en la escala de Richter) del día 12 de enero de 2010 en Haití, se calcula que cobró alrededor de 315,000 vidas humanas y dejó con heridas físicas a alrededor de otras 350,000 personas¹. Por su lado, el sismo de 8.9 grados en la región de Tōhoku en Japón -y su posterior maremoto o “tsunami”- del 11 de marzo de 2011, se calcula que produjo alrededor de 16,000 muertes, que dejó alrededor de 2,500 personas desaparecidas y también a poco más de 6,000 heridos²; más aún, la fuerza de dicho desastre natural provocó la explosión del reactor principal de la central nuclear

¹ Fuente: IFRC. *Terremoto de Haití 2010. Informe de avance anual*. Suiza. (<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400>)

² Fuente: El País (11 de marzo de 2011). *El mayor terremoto registrado en Japón deja ya cientos de víctimas*. España. https://elpais.com/internacional/2011/03/11/actualidad/1299798006_850215.html

“Fukushima 1”, propiciando la evacuación de los habitantes de la región en un radio de 20 kilómetros de esa central nuclear debido a la alta y descontrolada radiación³ que aún emite.

México mismo, es un país propenso a sufrir sismos. Aquellos quienes vivimos los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, comprendemos el gran poder que pueden desencadenar los sismos de alta magnitud. Muy recientemente, en 2017, los días 7, 23 y nuevamente un 19 de septiembre, los habitantes de las entidades federativas de Oaxaca, Chiapas, Morelos, Puebla, y la Ciudad de México (CDMX), hemos atestiguado el efecto devastador de los cataclismos intensos.

Hablando de la CDMX en particular, los terremotos del 19-S (19 de septiembre de 1985 y de 2017) si bien, no son equiparables en términos de su magnitud o de las pérdidas humanas y materiales que produjeron, si lo han sido en términos del pánico colectivo que han desencadenado. Así, a la luz de los acontecimientos recientes –y a pesar de la “cultura de prevención sísmica” impulsada por diversos órganos de gobierno a partir de 1985-, como urbe, pareciera que no estamos aún cabalmente preparados para enfrentar a ésta clase de contingencias naturales.

No sólo la población, sino también muchas de nuestras organizaciones –a un nivel más abstracto, pero también patente- se han visto afectadas. Un dicho popular reza que “cada cabeza es un mundo”, en analogía, “cada organización es un mundo” también. Así como las personas, que cuando sufren una tragedia pueden llegar a padecer estrés, duelo, trauma o incluso morir; las organizaciones que se ven directamente afectadas por fuerzas ambientales destructivas, pueden sufrir consecuencias similares.

³ Ya que algunos elementos pesados utilizados en las plantas nucleares como los “isótopos 238” del plutonio, se calcula que pueden emitir radiación a la atmosfera por hasta 247,000 años. Fuente: El Mundo (31 de marzo de 2011). *Algunos materiales radiactivos de Fukushima durarán miles de años*. España. (<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/30/ciencia/1301502610.html>)

Dentro de la multiplicidad de organizaciones que existen, resulta evidente que aquellas de carácter “público” son fundamentales para el funcionamiento adecuado de la sociedad. Algunas de estas organizaciones públicas han estado institucionalizadas desde hace siglos, como pueden ser por ejemplo los hospitales o las escuelas, que –junto con algunas otras- son garantes de la dinámica y cohesión social. Ésta última clase de organizaciones socialmente institucionalizadas –que en México buena parte de ellas, forman parte del grueso del aparato del Estado-, son espacios representativos de interacción simbólica; y reflejan en mucho, el pulso de nuestra sociedad en particular. Por ello, cuando la dinámica social se ve trastocada, las organizaciones –tanto públicas como privadas- se ven afectadas también.

A diferencia del sismo del 19-S de 1985, en el más reciente de 2017, fueron relativamente pocas las edificaciones en la CDMX que se vieron notablemente afectadas⁴. Hablando específicamente de organizaciones educativas, los casos más emblemáticos del último 19-S; son, el ya tristemente célebre “Colegio Rébsamen” y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Ciudad de México (CCM), ambas localizados al sur de la CDMX (la región más afectada de la urbe por tal sismo) y ambas también de carácter privado. En el primer caso fallecieron 25 personas (21 de ellos eran alumnos) mientras que en ITESM CCM oficialmente perecieron 2 personas (alumnos también) a consecuencia del sismo.

Si bien dichos casos terminaron siendo los más mediáticos, es importante señalar que también resultaron afectadas -en distintas medidas- otras escuelas de nivel básico, medio superior y superior, la mayoría de ellas, de carácter público.

⁴ Según cifras expresadas por el jefe de gobierno local, en la CDMX se han censado 3,624 edificaciones que presentan “daños parciales” y 350 que presentan “daños totales”. Fuente: Flores, G. (2017/11/07). *Liberan recursos para la reconstrucción en la CDMX*. En punto [Noticiero de televisión]. Televisa: México.

De entre éstas y a nivel universitario, se destacan dos de las Escuelas superiores del Instituto Politécnico Nacional (IPN)⁵, el *Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud* (CICS) Milpa Alta y la *Escuela Superior de Comercio y Administración* Unidad Tepepan –también localizadas al sur de la CDMX-, y que cuyas instalaciones a consecuencia del sismo, fueron declaradas como “de alto riesgo” tanto por parte de las autoridades de “Protección civil” locales, como por las propias autoridades del IPN.

En el caso particular de la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Tepepan (en lo sucesivo *ESCA Tepepan*), ésta suele atender anualmente a una población aproximada de 6,000 alumnos, y es el centro laboral de alrededor de 450 docentes, además de cerca de 400 trabajadores de apoyo (entre administrativos y operativos). En ella, se imparten 4 posgrados y 3 carreras en dos turnos y en dos modalidades⁶; sus instalaciones físicas, que están distribuidas en una superficie de poco más de 52,000 m² –alrededor de cinco hectáreas- están conformadas entre otros espacios, por seis edificaciones: los Edificios A, B y C, el Edificio de gobierno, el gimnasio y la cafetería. De estos, los Edificios A, B y C (destinados a aulas y otros espacios funcional-operativos) y el Edificio de gobierno fueron catalogados como “inoperables” por las autoridades que en su momento las evaluaron.

No obstante, las instalaciones reanudaron con sus actividades el día 5 de noviembre de 2017 (es decir que se mantuvo inoperante por 48 días a consecuencia del sismo). Para ello, finalmente fueron habilitadas cerca de 70 aulas provisionales (la mayoría prestadas) y se realizaron otras adecuaciones como apuntalamientos, readaptación de espacios, nuevas instalaciones sanitarias o readaptadas, etcétera. A manera de ejemplo y para poder dimensionar los costos de dichas adaptaciones (según el propio personal de la ESCA Tepepan

⁵ La cual es considerada como la segunda Institución de Educación Superior (IES) de carácter público de mayor importancia en México.

⁶ Los detalles específicos de la ESCA se abordan en el sexto capítulo de la presente tesis.

involucrado en la administración de recursos materiales) el costo de las aulas provisionales ronda en torno al medio millón de pesos (aproximadamente Usd \$ 25,000 actuales) por cada una de ellas.

Remitiéndonos a la frase del otrora emperador romano Marco Aurelio -“la sabiduría es el arte de aceptar aquello que no puede ser cambiado, de cambiar aquello que puede ser cambiado y, sobre todo, de conocer la diferencia”-, faltaría considerar un poderoso factor en que el general prusiano Carl Von Clausewitz –uno de los más notables autores sobre estrategia militar- hacía hincapié: “la suerte”, que puede actuar en cualquier momento para cambiar el destino de los hechos.

Hasta aquel día 19-S de 2017, la intención u orientación de la presente tesis doctoral era la de realizar *un análisis comparativo* entre *Configuraciones organizacionales* a partir de las *estrategias de gestión* (o gestión estratégica) utilizadas por el *cuadro de mando* (las autoridades) en dos escuelas superiores análogas del IPN. Una de ellas era precisamente la ESCA Unidad Tepepan; mientras que la otra, era la ESCA Unidad Santo Tomás.

Sin embargo, y a consecuencia del referido sismo, ya no hubiese resultado conveniente establecer un estudio comparativo entre el desempeño de dichas escuelas superiores, ya que una de ellas –la ESCA Unidad Santo Tomás- posterior al sismo, prácticamente no vio afectadas ni sus instalaciones ni sus operaciones; mientras que la ESCA Tepepan, desde el momento del movimiento telúrico -y hasta 48 días después- se vio forzada a suspender sus actividades. A pesar de ello, dicha eventualidad posibilitó una veta de investigación peculiar y provocativa -al menos para aquellos quienes estamos interesados en el estudio organizacional-: la posibilidad de analizar y comparar el desempeño de una *misma* organización *antes* y *después* de una *contingencia* ambiental de gran magnitud.

Y en efecto, la suerte jugó su papel.

Resulta de interés también, que la ESCA Tepepan al ser una organización educativa de carácter público y dependiente de un organismo público desconcentrado -como lo es el IPN- no está exenta de cumplir con *Parámetros de desempeño* establecidos por el propio instituto, los que se fundamentan en los preceptos de la llamada *Nueva gestión pública* (NGP) los cuales en la actualidad permean en prácticamente toda la *Administración Pública Federal Centralizada* (APFC) en México y en muchas otras naciones del orbe. Es decir que, a pesar de la contingencia que atravesó la ESCA Tepepan, ésta –como organización- no podía abstraerse a cumplir con los parámetros de desempeño establecidos específicamente en el *Programa operativo anual* (POA) previamente establecido por el propio IPN a nivel institucional.

Pero esa lógica imperante en la NGP que se puede traducir como “la productividad en aras de la eficiencia”, forma parte de un enfoque *prescripcionista, mecanicista y productivista*, el cual no considera que los fenómenos *contingenciales* tengan la capacidad de afectar el rumbo de las estrategias y parámetros de desempeño que observan las organizaciones. ¿Cómo es posible entonces -bajo dicha lógica-, que las organizaciones se puedan desempeñar *adecuadamente* en un entorno *inadecuado*?

Es entonces cuando, entran en juego tanto la capacidad de acción y gestión de los actores organizacionales, así como las llamadas “estrategias emergentes” -explicadas por Henry Mintzberg (1995)- de que los “estrategas” (quienes son conocidos como “funcionarios” en el ámbito de la gestión pública) se puedan valer.

No sólo eso, al parecer, cuando una estructura organizacional se ve afectada por variables contingenciales, también se ven afectados tanto su dinámica organizacional, como sus procesos políticos internos. Es en tales circunstancias, que cobra relevancia la noción de

Ferrell de que: “las racionalidades separadas de profesionales, trabajadores técnicos y otros, son a menudo desconocidas e inexploradas, [desde la óptica prescripcionista de la NGP], desarrollando un modelo [de análisis y gestión] incapaz de explicar las diferencias en interés, conflicto, dominación y subyugación dentro de la organización.” (1995; en Magallón, 2009, p.112). Como en su momento podrá ser apreciado, ésta investigación es una evidencia empírica de la afirmación anterior.

Si el *cambio premeditado* facilita la sabiduría, el *cambio obligado* fuerza la adaptabilidad y el aprendizaje. Las crisis sirven para conocer las capacidades y forzar los límites, ayudan a conocer a aquellos que están dispuestos a sacrificarse para salir adelante y también a aquellos quienes no lo están; además, muchas veces, las eventualidades se traducen en oportunidades. Y las organizaciones –al igual que las propias personas- no son ajenas a ésta lógica.

El presente estudio de caso consta de siete capítulos más el apartado de conclusiones.

El primer capítulo, que lleva por título “Generalidades del estudio”, tiene por objeto mostrar al lector, bajo una lógica deductiva -de lo general a lo particular-, la importancia de la educación pública superior en México y sus consideraciones generales, subsecuentemente se abordan de manera introductoria los ejes y las perspectivas teóricas que han dado sentido y cohesión a la presente investigación. Noción como, *NGP*, *estrategia*, *Configuración organizacional*, *Teoría de la organización*, *management*, *Estudios Organizacionales*, *IPN*, *ESCA Tepepan* son abordadas a fin de ir estableciendo una ruta al lector.

Dicha ruta lleva a la justificación del estudio, los objetivos del mismo, y partir de tales, las preguntas de investigación correspondientes. Dado que el enfoque del presente estudio es fundamentalmente cualitativo, sólo se estableció un *supuesto* en lugar de una *hipótesis*, y dicho sea de paso, al final de la investigación, el supuesto quedó verificado. Para finalizar con el

primer capítulo, se justifica teóricamente el diseño metodológico de mismo, para culminarlo presentando un esquema metodológico a modo de resumen, en el que se enfatiza el eje teórico de la tesis, conformado por tres tópicos fundamentales: *Management estratégico*, *Nueva Gestión Pública* y *Configuración organizacional*.

El segundo capítulo, titulado “Management estratégico” ciertamente ha terminado por ser el más extenso de todos, no obstante y por la manera en que fue concebido, consideré más prudente dejarlo como un solo capítulo que fraccionarlo. La decisión de mantener un capítulo tan largo (de más de cien cuartillas), se debe a que resultó necesario enlazar a la estrategia con la administración mediante un poco de historia. El ámbito en que ambas nociones (estrategia y administración) convergieron por primera vez fue el terreno de la milicia, y es por ello que, se hizo una amplia referencia a la obra de dos clásicos de la estrategia y también de la milicia: Sun Tzu y Carl Von Clausewitz. Posteriormente, el cariz del capítulo se va tornando hacia el pensamiento estratégico que ha permeado en el campo de la disciplina administrativa en México en las últimas décadas, fundamentado en los preceptos del *management*, y en dicha etapa teórico-documental los aportes de Henry Mintzberg -uno de los grandes referentes del *management estratégico*- permiten comprender y desmenuzar a la *estrategia* desde diez aproximaciones o Escuelas paradigmáticas.

Si bien no todas ellas pueden asociarse con el ente de estudio (la ESCA Tepepan), hubiese sido injusto dejar a cualquiera de ellas fuera del marco teórico, máxime cuando por inverosímil que parezca, no resulta fácil localizar resúmenes sistemáticos y confiables con respecto a dichas Escuelas, por lo que se considera que dicho material, si bien resulta extenso –y sin afán pretensionista- es una condensación fiel y honesta del trabajo de Mintzberg, *et al.* (1999), que es a su vez una condensación (con cierta perspectiva *managerial* pero bastante completa también) del pensamiento estratégico que ha permeado en las últimas seis o siete décadas en el ámbito de gestión organizacional.

El tercer capítulo “Configuración organizacional”, explica la Escuela de configuración propuesta por Mintzberg, *et al.*, que si bien podría considerarse como circunscrita al *management estratégico*; en virtud de su orientación ecléctica, resulta de pertinencia en el campo de estudios que nos atañe: los Estudios Organizacionales (EO), ello, puesto que aun a pesar de poseer retóricas —e incluso narrativas- diferentes, ciertos de sus conceptos y postulados son sorprendentemente similares e inclusive llegan a ser complementarios.

Posteriormente, se aborda la confluencia entre la Teoría de la Organización y los caminos del pensamiento organizacional que nos acercan a los EO. Los hilos conductores resultaron ser las nociones de estrategia y ciertas formas de organización tales como la *Acción organizada*, los *Sistemas flojamente* (o *débilmente* si se prefiere) *acoplados*, las *Anarquías organizadas* y las organizaciones *posmodernas*, ello sin dejar de lado a la *burocracia*; dado que cada una de tales formas de organización resultaron ser concurrentes en la configuración organizacional del ente de estudio (ya que las diferentes colectividades con capacidad estratégica y/o de acción colectiva representan en cierta manera y a su modo a las Formas de organización abordadas).

En el cuarto capítulo, titulado “Un acercamiento a la Nueva Gestión Pública”, repasando el trabajo de David Arellano Gault y Luis F. Aguilar Villanueva, se pretende explicar en qué consiste dicho paradigma y cómo es que ha terminado siendo el modelo de gestión que permea a la APFC mexicana y de buena parte de occidente también. En dicho capítulo, se expone también la manera en que las *Políticas públicas* (PP) han confeccionado nuestra actual realidad en materia educativa y como es que *grosso modo*, se concatenan con los preceptos y prácticas de la NGP, ello, mediante un ejemplo puntual al final del capítulo en cuestión.

A manera de vehículo entre las nociones de NGP, PP, APFC y educación pública superior en México, resultó necesario referenciar al Instituto Politécnico Nacional, que es la supra-organización de que depende la Unidad de estudio (la ESCA Tepepan). Es por ello que

el quinto capítulo titulado “El IPN y su papel en la educación pública en México”, el estudio toma un sesgo documental, y mediante un poco de historia, crónica y cronología, se explica el origen y la transformación de la educación pública en México y subsecuentemente se expone el origen del IPN (enraizado en “el modelo de educación socialista”) además de una ruta histórica del desarrollo de dicha institución educativa.

Si bien podría parecer ocioso haber realizado el ejercicio anterior, éste fue igualmente, un esfuerzo para exponer una recopilación que pueda servir –en menor o en mayor medida- a todo aquel que esté interesado en la historia del IPN, ya que al igual que sucedió con las Escuelas del pensamiento estratégico, la información puntual disponible al respecto –sorprendentemente- resulta ser fragmentada y dispersa.

Gracias al recorrido teórico y documental de los capítulos previos –a manera inductiva-, fue posible desarrollar y exponer el sexto capítulo que lleva por título “La Unidad de estudio: la ESCA Tepepan, sus características y circunstancias”. Dicho capítulo presenta el momento de inflexión que marcó a la ESCA Tepepan y a éste estudio: cómo fue que dicha organización se vio afectada por el sismo del 19 de septiembre de 2017.

Es por ello que, en el capítulo señalado se pretende presentar al lector un panorama de las circunstancias de la Unidad de estudio *antes* y *después* del sismo del 19 de septiembre de 2017 (*19S17*), para tal efecto se establece primero la infografía básica de la ESCA Tepepan, posteriormente, se hace una narración de los acontecimientos derivados del sismo, la cual fue posible gracias a los testimonios de tres actores de la organización pertenecientes a los distintos y representativos endo-grupos organizacionales. Cada uno de ellos –desde su perspectiva particular y distinta- aportó una enriquecedora versión de los hechos, lo que conjugado con información periodística y en línea, posibilitó el acopio de información de diversos procesos (informales, culturales y simbólicos) que se suscitaron en el ente de estudio.

De manera complementaria y vinculante, se hizo un análisis cuantitativo del desempeño de la organización con base en sus “Informes Anuales de Actividades” de los años 2016 y 2017, lo que permitió contrastar datos duros antes y después del sismo, a efecto de poder realizar un análisis posterior del impacto del mismo de las estrategias de gestión y de la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan.

En el séptimo y último capítulo de la tesis se presenta y se pone a consideración del lector, al que he llamado *Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales* (MAPEO, por su acrónimo), el cual me fue posible desarrollar a partir de la integración de las Escuelas estratégicas -estudiadas en Mintzberg, *et al.*,1999- con la “conciencia teórica” que representan para la *Administración* –de corte funcionalista- los Estudios Organizacionales, en un modelo híbrido que pretende explicar la Configuración organizacional, identificando previamente procesos estratégicos fundamentales, mediante el uso de matrices y tablas, en las que se puede plasmar la información implícita y explícita del diagnóstico, para poder inferir el *Clima organizacional*; en este caso en particular, de la unidad de estudio: la ESCA Tepepan.

Asimismo, se considera que la aplicación del MAPEO -fundamentado en una metodología sencilla pero práctica y novedosa-, puede ser útil en diversos ámbitos del análisis organizacional –como la academia y la consultoría- desde una perspectiva integracionista entre la Administración estratégica y los Estudios Organizacionales.

El resultado final del modelo, fueron 32 estrategias de acción (pudieron ser más, pero aplicó a cabalidad la noción de “racionalidad limitada” de Herbert Simon) con las que podría valerse el Ápice estratégico de la Unidad de estudio. Ello como resultado final de un ejercicio empírico que muestra el potencial práctico del MAPEO.

Para finalizar, se abordan una serie de reflexiones finales a manera de conclusiones.

Capítulo 1

Generalidades del estudio



En éste primer capítulo se aborda el diseño metodológico general de la investigación y se pretende explicar el planteamiento de la misma, que es en términos generales el *anteproyecto* de la investigación. Se incorpora en el contenido: el planteamiento del problema, la justificación, las preguntas de investigación, los objetivos (general y específicos), el supuesto, los fundamentos metodológicos de la misma, y finalmente se explican y esquematizan los ejes y fundamentos teóricos que sustentan al resto de la tesis.

1.1. Planteamiento del problema

El filósofo alemán Friedrich Nietzsche sostenía que “solo comprendemos aquellas preguntas que podemos responder”. En tal sentido, en una sociedad en constante transformación -y máxime en un país complejo como México- en que los fenómenos sociales que se aprecian, plantean más retos que certezas de avance, es necesario perfilar acercamientos a la comprensión de asuntos de interés social que son, tan vastos como diversos, pero que no por el hecho de no haber sido aún abordados en profundidad, dejan de ser fenómenos trascendentes.

Un asunto de singular relevancia es la *educación*, que debe ser entendida como un pilar para propiciar mejores niveles de bienestar social. Basta recordar las palabras de Confucio quien advertía, desde hace ya hace alrededor de dos mil quinientos años, que “donde hay educación es menos incisiva la distinción de clases”.

Desde el campo de los *estudios sociales* -los cuales buscan el entendimiento de la sociedad y de los actores que la conforman- es importante valorar el peso de los procesos sociales y redimensionarlos en múltiples capas, estructuras y manifestaciones que permitan dilucidar la complejidad de –entre otros asuntos que resultan socialmente relevantes- la educación y sus implicaciones sociales.

Asimismo, se puede apreciar que el desarrollo económico que manifiesta una nación tiene una amplia similitud con los niveles de bienestar social que observa su propia ciudadanía. Y entre aquellas naciones que han alcanzado un mayor grado de desarrollo social, se aprecia una marcada correlación entre el bienestar económico y el nivel de estudios que sus habitantes presentan. Por tanto, se puede inferir que la educación es un puente hacia el bienestar y el desarrollo social y humano.

Por ello, en un país en franca transformación como lo es México, donde la distribución de la riqueza se puede calificar de profundamente inequitativa, una manera de disipar brechas sociales es el efectivo acceso a la educación universal y en concreto: a la educación superior; es decir, aquel tipo de educación capaz de generar profesionistas que coadyuven a difuminar el marcado rezago en la generación de conocimiento que priva no sólo en México, sino también en todas aquellas naciones consideradas de segundo orden económico, sub-desarrolladas o semi-periféricas, las cuales históricamente se han mantenido a la zaga y que históricamente han sido más bien una fuente de abastecimiento de recursos naturales y primarios para las naciones más prosperas.⁷

Si bien la educación es considerada un pilar para el desarrollo nacional, dado que la misma Carta magna de nuestro país establece en su Artículo 3º la obligatoriedad del Estado mexicano de brindar educación básica gratuita a todos sus ciudadanos; las falencias en materia educativa resultan ser, francamente preocupantes. Aunque pareciera un simple *cliché*, el acceso a la educación y la calidad en formación educativa que recibe la ciudadanía mexicana es todavía insuficiente, máxime en un Estado que se considera democrático y en franco desarrollo económico.

Como mencionan Narro y Moctezuma (2012, p.4), “el asunto de la educación en México es una deuda social histórica”. Como muestra de lo anterior, basta con señalar que el nivel de

⁷ De acuerdo con Luis Bertola (2014), el eminente economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986), anticipó que en la configuración geo-económica mundial de la primera mitad del siglo XX el sistema comercial de intercambio de materias primas, alimentos y *commodities* (suministrados por los países periféricos) por bienes industriales (suministrados por los países centrales, *i.e.* las potencias industriales), tendería a desaparecer a favor de un sistema de comercio mundial de intercambio intra-industrial (es decir el comercio entre las grandes naciones industrializadas).

Hoy en día, el concepto de *Centro-periferia* propuesto por Prebisch ha quedado rebasado, ya que también existen las llamadas naciones semi-periféricas, que no son completamente suministradoras de bienes y materias primas, pero que tampoco han alcanzado el desarrollo necesario para ser líderes mundiales a nivel industrial. México es un ejemplo de ésta clase de naciones. México p. ej. es el mayor productor de pantallas *LCD* en el mundo, el sexto exportador de autos a nivel mundial, en México se producen toda clase de artículos para la industria aeroespacial, pero depende aún de la tecnología de los países industrialmente desarrollados, ya que México como nación no ha sido capaz de desarrollar tecnologías de vanguardia y/o de transferirlas a empresas de origen y capital nacional.

escolaridad entre la población mexicana es ciertamente bajo, al situarse en los 9.4 años de educación formal recibida⁸; es decir que, el grado de estudios promedio de un ciudadano mexicano, equivalente a poco más de la secundaria completa, y más específicamente, al primer semestre de bachillerato “parcialmente” cursado.

El panorama actual de la educación en México suscitara también fuertes implicaciones a futuro, dado que nuestro país a pesar de no ser aún considerada como una nación de primer orden económico a nivel mundial, está encaminado a convertirse en los próximos treinta años una de las economías más grandes del orbe por la escala de su *Producto Interno Bruto (PIB) Per Cápita* (el cual en 2017 ronda en torno a los nueve mil dólares por habitante). Ya que de acuerdo con el *Fondo Monetario Internacional (FMI)* se proyecta que en tres décadas dicho indicador estará cercano a los cincuenta mil dólares de ingreso *Per cápita* (FMI, 2015), adicionalmente, la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* proyecta que México llegaría a ubicarse en el año 2050 entre la sexta o la séptima economía a nivel global por su PIB nacional. (CEPAL, 2016). Actualmente somos la 15^{va} economía a escala mundial.⁹

Asimismo, nuestro país es hoy en día la onceava nación con mayor número de habitantes en el planeta. En efecto, se estima que a 2017 México estaba habitado por 128'632,004 personas¹⁰ (i.e. el 1.7% de la población mundial total), de las cuales -de acuerdo a los datos del INEGI (2015)-, alrededor de veintidós millones de mujeres y veintiún y medio millones de varones no superaban los 19 años de edad. En otras palabras, alrededor de cuarenta y tres y medio millones de connacionales (i.e. el 36.55% de la población mexicana, algo más de un

⁸ Fuente: *Estadística del sistema educativo. México. Ciclo escolar 2015-2016*. (2016). SNIE. SEP. México. URL: http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_15MEX.pdf

⁹ En contraste, entre 2014 y 2016 el *PIB per cápita* en México se contrajo de \$10,784 Usd a \$ 9,009 Usd. Por tal motivo, en dicho periodo caímos del lugar 66 al lugar 70 a nivel mundial según datos del Banco Mundial (2017).

¹⁰ Según estimaciones de wordmeters.net, con base en información de *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*. (2017)

tercio del total) son personas jóvenes que demandan educación y por tanto acceso a espacios de enseñanza formal. Como se podrá apreciar, nos encontramos ante el mayor bono demográfico de nuestra historia, pero también ante un reto mayor: asegurar el futuro de una población hoy día, fundamentalmente joven.

Es por ello que, la demanda de espacios para cursar educación media superior, educación superior y educación de posgrado será cada vez mayor en virtud del crecimiento poblacional, en virtud del crecimiento en la oferta educativa y también en virtud del crecimiento histórico - marginal pero constante- del nivel de estudios que observa la población mexicana.

En el caso de las *Instituciones de Educación Superior* (IES) mexicanas, aquellas de orden público más importantes son: la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), el *Instituto Politécnico Nacional* (IPN) y la *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM); que en su conjunto agrupan al 11% de la matrícula total en educación superior en nuestro país (Heredia, 2014, p.23). Éste es un dato revelador, dado que mientras que en 1959 el 59% de la totalidad de la matrícula en educación superior era concentrada por la UNAM y el IPN (la UAM no fue fundada sino hasta 1974), hoy en día han cedido buena parte de su cobertura¹¹ a otras IES tanto públicas como privadas, especialmente aquellas de cobertura local y regional.

Ello nos lleva a plantear una serie de consideraciones. Si tomamos en cuenta que la población en nuestro país se ha incrementado desde 1960 de 38'174,114 a 128'632,004 habitantes en 2017¹², se aprecia que la cobertura de las IES públicas más representativas en la México ha disminuido a una tasa mucho mayor que la del incremento poblacional (*grosso modo*: su cobertura es 6 veces menor, mientras la población mexicana es 4 veces mayor desde

¹¹ Más no de su generación en investigación, en que sigue vigente el liderazgo de universidades públicas, especialmente en las llamadas "Ciencias exactas o duras".

¹² Fuente: www.wordmeters.info/word-population/mexico-population/

1960), esto se podría explicar por el incremento constante de población que accede a la educación superior, la necesaria creación de nuevas IES tanto públicas como privadas (estatales, locales y regionales) e inclusive por las limitaciones de cobertura geográfica, estructurales y de oferta educativa (en conjunto, las *limitaciones estratégicas*) de las emblemáticas IES públicas anteriormente citadas.

Asimismo, muchas veces pareciera que la calidad en la educación impartida por las IES (especialmente en aquellas de carácter público) pasa a un segundo término en virtud de solventar índices de productividad y eficiencia -por citar un ejemplo- con relación con el número de egresados y graduados que pareciera debería tender a incrementarse año con año o en su defecto a ser congruente con los recursos federales y/o estatales que les son asignados.

Desde la *Disciplina (o "teoría") administrativa* -de corte "funcionalista" y con enfoque epistemológico "positivista"- representada en la Administración tradicional o común, una de las maneras más aceptadas para medir la efectividad en una organización es mediante el cálculo de *Índices de desempeño* (ID) cuyo propósito es la medición de la productividad. Un ejemplo muy sencillo de lo anterior lo supone la *Eficiencia terminal*; es decir la cantidad de alumnos egresados, *versus* la cantidad de alumnos que inicialmente ingresaron a una carrera -o currícula- en una generación o periodo determinado.

En tal tenor, otra manera en que se mide la *eficiencia* dentro de las mismas universidades es mediante la división del monto total de los recursos destinados a cada espacio o unidad académica entre el número de estudiantes inscritos en cada una de ellas y una vez calculado tal índice se hace un comparativo entre los índices más recientes *versus* los ya observados en periodos anteriores, para así conocer tendencias favorables o desfavorables. De igual manera pueden existir -de acuerdo a cada universidad- otros índices internos que miden la eficiencia

de los procesos administrativos u operativos con base en el ejercicio de indicadores internos comparativos con respecto a periodos previos.

Si bien parecieran sencillos tales métodos y mecanismos de la medición y control de la eficiencia, es importante señalar que dentro de la lógica prevaleciente en la Administración tradicional –y cada vez más fehacientemente en la Administración pública también- tales métodos y mecanismos de medición están ampliamente arraigados y legitimados, ya que proveen en números fríos cifras de *eficiencia*, *eficacia* y *productividad* que permiten la planeación, implementación y ejecución sistemática de *planes*, *programas* y *proyectos*.

A partir de los preceptos de la *Administración funcionalista enfocada a los procesos de gestión* –ésta mejor conocida como *Management*¹³- a partir de la segunda mitad del siglo veinte ha cobrado fuerza la -así llamada- *Planeación estratégica* (PE), la cual ha sido adoptada consistentemente como un pilar de la práctica administrativa en las organizaciones de corte productivo –la esfera empresarial o IP-, pero que consecuentemente se ha trasladado e institucionalizado en otras organizaciones sin fines de lucro, como por ejemplo las entidades del aparato gubernamental; siendo algunas de ellas las universidades públicas¹⁴. Recordemos:

¹³ De acuerdo con Flores, Magaña, Martinelli y Vargas (2005, p.3), la *sociedad gerencial* (gerenciada o *managerial*) se caracteriza por una interpretación del mundo en donde las categorías explicativas son de naturaleza gerencial o de gestión (Chanlat, 1998, p.2).

Es el producto de una sociedad de gerentes, que busca racionalizar todas las esferas de la vida social. El *management* (que se puede traducir al español indistintamente como *gerencia*, *gestión* o *administración*) como una variable de la *Administración* en tanto campo de estudio, es una de las manifestaciones más representativas de la llamada "sociedad gerencial". En palabras de Solís y Mazzotti (2014, p.5) "la enseñanza y la investigación en *management* se consolidan entre 1915 y 1975 en Estados Unidos (EE. UU.) difundándose de este país a Europa y al resto del mundo. El desenlace de la Primera y la Segunda Guerra Mundial permitirían a los EE. UU. Ubicarse con una presencia económica y de política exterior de intervención bélica (indirecta o directa) relevante a nivel mundial.

¹⁴ **N. del A.:** También resulta pertinente acotar desde ya, que de acuerdo con Alvesson y Deetz (1996, pp.255-257) las posturas de la *Teoría crítica* (que se remonta hasta la "Escuela de Frankfurt" a finales de los años setenta del siglo veinte, a partir del pensamiento de autores como Habermas, Marcuse o Horkheimer), suponen una ruptura con el paradigma *funcional-estructuralista* de los enfoques clásicos aplicables al estudio de las organizaciones.

siempre que se hable -desde el seno de una organización- de *planes, programas y/o proyectos* se trata necesariamente de los preceptos emanados de la PE (Chandler, 1962; Ansoff 1965; Andrews, 1969).

Como en parte su nombre lo indica, la PE, normativamente se inserta en la fase *mecánica* del *Proceso administrativo*¹⁵ (PODC) conocida como etapa de *Planeación* y mediante la cual los entes encargados de la dirección de una organización buscan (a partir de una adecuada previsión) alcanzar las metas y objetivos que le dan sentido a la misma. De acuerdo con lo anterior, Maqueda (1996) afirma que:

La *Planeación estratégica* trata de coordinar *ex ante* los comportamientos de las diferentes unidades y grupos que intervienen en la actividad económica. La planificación puede considerarse, como un proceso que pretende, en primer lugar, establecer un sistema de objetivos coherentes fijando sus prioridades y en segundo término, determinar los medios apropiados para la consecución de dichos objetivos asegurando finalmente la efectiva ejecución de estos medios para alcanzar los objetivos señalados. (p.28)

Asimismo, una de las técnicas más importantes que se ha desarrollado como parte de la PE es el *Desarrollo organizacional* (DO) que en palabras de Audirac (2007), se trata de:

Un cambio planeado que involucra a todos los integrantes de la organización, dirigido y sostenido en y por los niveles directivos para aumentar la eficacia, la productividad y la capacidad para resolver problemas y adaptarse a nuevas situaciones o demandas, mejorando al mismo tiempo el bienestar de la organización. Este esfuerzo se vale de estrategias, técnicas y herramientas de

Por lo que muchas de los postulados aplicables a la sociedad gerencial han sido ampliamente refutados por su carácter eminentemente *dogmático y prescriptivo*. Por ello, en este trabajo se plantea desde el principio que, en estudio organizacional existe una división (mas no contradicción necesariamente) entre los preceptos de la teoría administrativa clásica, versus posturas posmodernistas aún emergentes.

¹⁵ El Proceso Administrativo o *PODC* no es sino el acrónimo de las palabras: *Planeación, Organización, Dirección y Control*. Estas conforman las fases del llamado Proceso administrativo, que es el principio más arraigado en el enfoque tradicionalista de la gestión empresarial, a la que comúnmente se conoce como *Teoría Administrativa* (atribuida a Henri Fayol) desde la academia y el campo empresarial.

las ciencias del comportamiento y administrativas y otras disciplinas relacionadas, en permanente colaboración con la organización. (p.12)

Como se podrá apreciar, dentro del PODC mediante la etapa de *Planeación* se pretende identificar y establecer las directrices que marcarán el futuro de la acción organizacional, pero dichas directrices de nada sirven si no son implementadas (etapa de *Organización*), y ejecutadas (etapa de *Dirección*) correctamente. Para conocer la efectividad de tales directrices se deben aplicar diversas herramientas encuadradas en la fase *dinámica* del PODC, hablamos de los *mecanismos de evaluación* (que son fundamentales en la etapa de *Control*), por tanto una de las maneras más socorridas de evaluación de logro de metas y objetivos es mediante la construcción de los ya anteriormente mencionados *Indicadores de desempeño*.

Si bien los ID son considerados una fuente confiable de medición, en muchos casos, tales indicadores no dan fe de la complejidad que envuelve a las organizaciones, especialmente cuando tales tienen una función social más que comercial: tal y como es el caso de las universidades públicas. A continuación se muestra un breve esquema de la lógica anteriormente expuesta:

»»» Esquema breve de la lógica administrativa en las IES mexicanas.



Figura 1.1. Esquema breve de la lógica administrativa en las IES mexicanas. Elaboración propia. 2018.

Como ilustra la Figura 1.1, actualmente las Instituciones de educación superior (IES) - independientemente de su orientación-, al igual que prácticamente el resto de la APFC operan bajo la lógica de la Nueva Gestión Pública. La NGP es un modelo de gestión administrativa en el aparato gubernamental que toma muchos de los elementos propios del *Management estratégico* –de amplio uso en las organizaciones privadas- que se valen de la *Planeación estratégica* a efecto de alcanzar (en teoría) mejor desempeño y mayor productividad, dicho modelo -la NGP, que se explica a profundidad en el cuarto capítulo- fue implementado a inicios de los años 80 en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, y ha sido gradualmente replicado en prácticamente todas las naciones occidentales. (Arellano, *et al.*, 2014).

Para continuar, es pertinente hacer una breve recapitulación de la ruptura entre el *modernismo* y el *posmodernismo* como uno de los debates fundamentales en torno no solo a la comprensión y estudio de las organizaciones, sino también de la comprensión y estudio de la sociedad contemporánea en general.

Con la ascensión del *positivismo empírico* (a partir de la Revolución francesa en 1789) en que el postulado filosófico que tiene su origen en el pensamiento epistemológico de Saint-Simon (y que a su vez fue reinterpretado por Auguste Comte a principios del siglo diecinueve), se propone al *conocimiento científico* como el “único conocimiento verdadero” y también se asevera que dicho “conocimiento” sólo puede alcanzarse mediante la constatación de las teorías mediante el *método científico*, no sólo en las ciencias naturales y exactas sino incluso también en fenómenos y manifestaciones sociales¹⁶.

A partir de dicho entendimiento, el siglo diecinueve y el siglo veinte ciertamente han significado para la humanidad un período de gran desarrollo tecnológico así como también de crecimiento y estabilidad en términos macroeconómicos, sobre todo para las principales

¹⁶ Es por tal motivo que Auguste Comte es considerado como el padre de la sociología moderna.

potencias económicas. Con el advenimiento en occidente del *positivismo* y del *capitalismo industrial* se sentó el caldo de cultivo de la época *moderna*; la cual ha impactado en la conformación de la sociedad contemporánea, máxime cuando de acuerdo al prominente sociólogo y filósofo Zygmunt Bauman (2000) la pugna entre *modernidad* y *posmodernidad* se manifiesta en la *transmodernidad*¹⁷, en que naciones como la nuestra se encuentran atrapadas.

Ya que si bien, en ciertos contextos culturales y latitudes el *posmodernismo* y la *transmodernidad* son aceptados y entendidos como crítica y evolución del *pensamiento modernista* –porque este último no ha podido cumplir con la promesa *descartesiana* de la emancipación e igualdad social del hombre, mediante el progreso científico y tecnológico-, la visión *modernista* aún subyace y se encuentra latente en entornos económicos y sociales que no han alcanzado su máximo umbral de desarrollo, tal y como es el caso de México.

Basta hacer una sencilla reflexión para darnos cuenta que aún en los albores del siglo veintiuno, la influencia del *Modelo económico neoliberal* (que más que impulsado, fue “impuesto” en occidente a partir de la década de los setenta del siglo veinte) han impactado en el grueso de las Políticas públicas, que están permeadas de *racionalismo ortodoxo* cuyos

¹⁷ Para Zygmunt Bauman (*Óp. Cit.*, 2003), la *modernidad* es la condensación de los procesos económicos y sociales desencadenados a partir de la Revolución industrial, tales como la tecnificación, la industrialización, el pensamiento económico liberal, los avances científicos, la reestructuración de las capas sociales, y otros fenómenos relacionados influenciados por el pensamiento positivista. Sin embargo, por sí misma la modernidad si bien se mantiene vigente y ha configurado y modelado a la sociedad humana contemporánea; observa desde hace casi medio siglo una crisis generalizada que ha propiciado la ascensión del pensamiento *posmodernista*, que no es sino un movimiento filosófico, cultural, artístico y académico (surgido en occidente en los años 80 del siglo pasado) que crítica y se contrapone al racionalismo y el positivismo, mediante el eclecticismo y la búsqueda de nuevas formas de expresión y compromiso social alejadas de la rigidez y ortodoxia propias del modernismo.

Dado que los paradigmas de la *modernidad* y *posmodernidad* confluyen en la compleja y dinámica sociedad humana contemporánea, en que los cambios son cada vez más rápidos y fragmentarios (la *modernidad líquida*, según Bauman) la manera en que ambas expresiones se concatenan es mediante la *transmodernidad*, que de acuerdo con Dussell (1999) y Rodríguez (1999) no se puede hablar de “post” modernismo en un mundo en que todo está globalizado, interconectado, traslapado. La modernidad sigue y seguirá presente, pero cada vez de manera menos rígida y ortodoxa, al estar toda índole de procesos y manifestaciones sociales interconectadas, traslapadas, al haber rupturas pero también continuidades lo apropiado sería entonces pensar en la noción de lo “trans”, en lo que confluye e influye, lo que se que transforma, pero que persiste. Eso es a lo que puede considerarse *transmodernidad*.

preceptos tienen origen en la filosofía *positivista*, siendo la propia *Administración* -en tanto disciplina profesional-, en buena medida una condensación de sus principios epistemológicos y metodológicos.

Ante tal circunstancia, han surgido una serie de posturas críticas ante los postulados hegemónicos de la Administración tradicional en torno al conocimiento organizacional¹⁸. Una de las más importantes e influyentes han sido los *Estudios Organizacionales* (EO), que buscan consolidarse como una evolución en cuanto al entendimiento, estudio e intervención de las

¹⁸ De acuerdo con Solís y Mazzotti (*Óp. Cit.*, p.6) "la Administración como campo disciplinar, se manifiesta en la difusión de métodos, técnicas y herramientas de gestión en forma prescriptiva para la solución de problemas (organizacionales), adoptando muchas veces la forma de principios de naturaleza universal". Ante ello, desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, una creciente comunidad de investigadores y académicos han cuestionado los fundamentos ontológicos, epistemológicos, axiológicos y profesionales de la misma. A esta corriente de pensamiento se le identifica como *Estudios Críticos de la Administración* o *CMS* por sus siglas en inglés.

Los CMS han asumido la tarea de de-construir y reconstruir de manera crítica y analítica la manera en que se han erigido los conceptos "científicos" y técnicos que históricamente han permeado y se han institucionalizado en el pensamiento administrativo (tecnocracia). Entre algunos otros, autores como Braverman (1974), Burawoy (1979), Alvesson (1992), Willmott (1996) proponen una visión alternativa de las organizaciones desde un enfoque marxista y que cuestiona las lógicas y procesos opresivos del poder en las organizaciones que permean en la actual ideología empresarial. Cabe destacar que estos estudios también se ven complementados por la obra de grandes pensadores contemporáneos (principalmente de la tradición europea, especialmente la francesa) tales como: Michel Foucault, Zygmunt Bauman, Jürgen Habermas, Ulrich Beck, Alain y Jean François Chanlat, Bernardo Kliksberg, entre otros.

Los CMS se centran también, en el "análisis y estudio de la cultura corporativa como un instrumento progresista de autonomía controlada para que en las organizaciones [en tanto espacios de interacción] se mantenga el control y la conformidad laboral a través de la sumisión ideológica" (*Op. Cit.*, p.6). En su proceso analítico, los CMS hacen un amplio uso de enfoques teóricos-metodológicos más cualitativos que cuantitativos -tales como la etnografía, la semiología o las narrativas- para redimensionar el desafío que el estudio de las organizaciones suponen en entornos consistentemente más dinámicos y complejos. Los CMS han logrado consolidarse y abrirse espacios sobre todo en EE.UU. y Gran Bretaña, donde se editan revistas como: *The Critical Journal of the Organization, Theory and Society* y *Culture and Organization*.

En tanto campo de estudios y disciplina profesional, la Administración en México ha sido difundida mediante las teorías y metodologías de investigación de enfoque positivista, en que subyace el racionalismo técnico de orden prescripcionista, sin considerar las particularidades del contexto socioeconómico de nuestro país y de la región latinoamericana. En este sentido, a partir de la última década del siglo veinte, una creciente masa crítica de investigadores como: Eduardo Collado Ibarra, Antonio Barba, Luis Montaña Hirose, Guillermo Ramírez Martínez, Pedro Solís, Ayuzabet de la Rosa Albuquerque, entre algunos otros, a partir de espacios académicos y de investigación alternativos a los de la hegemónica tradición *managerialista* -como el Posgrado en Estudios Organizacionales de la UAM- han desarrollado una escuela propia basada en una postura crítica a la *Administración* desde las perspectivas de la tradición europea del estudio de las organizaciones -más sociológica que *managerial*-. Ellos propugnan que tópicos y fenómenos como la desigualdad, la periferia, las relaciones de poder, que son claramente visibles en nuestras latitudes -y que en general no se encuentran contemplados como tópicos de importancia en la tradición de gestión norteamericana-, sean dilucidados más allá de la cosmovisión impuesta y replicada en el panorama académico (y de casi nula generación de investigación) nacional. A este enfoque alterno se le conoce como Estudios organizacionales, que tienen una amplia similitud con los CMS pero a diferencia de aquellos se enfocan más en el estudio del contexto nacional y latinoamericano. (Gantman, 2016, pp.48-50).

organizaciones allende la dinámica impuesta por los característicos empirismo e instrumentalismo en que se sustentan la Administración tradicional o común -como campo disciplinario- y también buena parte de la *Teoría de la Organización*¹⁹ (TO). Es por ello que, en palabras de Clegg y Hardy (1996), los EO están orientados a:

El análisis y comprensión de las nuevas realidades, anteponiendo lo local a lo universal, lo particular a lo general, la multirracionalidad a la unirracionalidad, la acción al determinismo, la confrontación al consenso, lo subjetivo a lo objetivo, lo cualitativo a lo cuantitativo, la comprensión y explicación a la transformación, la duda a la afirmación y la interpretación diversa a la aseveración. (p.37)

Con el tiempo y gracias a las aportaciones de muchos estudiosos de las organizaciones, ha sido posible el desarrollo de enfoques y aproximaciones más descriptivas y menos prescriptivas en torno a las organizaciones. Y partiendo del principio de que las organizaciones son diversas, particulares y complejas (Montaño, 2000, p.3), los EO han pretendido abordarlas y comprenderlas desde una perspectiva *trans* y *multi-disciplinar*. En ello mucho tuvo que ver el advenimiento de nuevos enfoques, paradigmas y metodologías, que han nutrido a los estudios sociales en las últimas cuatro a cinco décadas y que se integran como la base material de los EO.

De acuerdo con el trabajo de Burrell y Morgan (1979), la evolución del estudio de las teorías sociales desde una perspectiva sociológica puede dividirse en cuatro enfoques paradigmáticos: *el funcionalista, el interpretativo, el estructuralista y el humanista*. Si bien el enfoque *funcionalista* tiene un amplio arraigo en la Administración Científica (AC), en buena parte el foco *humanista-interpretativo* ha caracterizado a los EO como contraposición.

¹⁹ Dada la complejidad, importancia e influencia de la Teoría de la Organización en el pensamiento administrativo y de gestión empresarial, en el tercer capítulo se desarrolla un recuento y análisis de algunas de las diversas perspectivas, corrientes y aportes de la Teoría de la Organización.

Se debe reconocer a la AC como el punto de partida de la TO pero de cierta forma también como el punto de partida de los EO, ya que si bien los EO surgen como reacción a la TO; desde una postura dialéctica -a la manera *hegeliana*-, los EO representan en buena medida la contraposición a la TO, y sin embargo, los EO han terminado nutriéndose de ciertos elementos de la TO, y los más avances en la TO de elementos de los EO. Entonces, se puede valorar complejidad y evolución así como contrariedad, pero principalmente: complementariedad.

Es ineludible que las organizaciones se rigen bajo la lógica de la productividad, de la eficiencia y la eficacia, del logro de metas y de objetivos previamente establecidos; asimismo los valores compartidos son ideales que muchas veces emanan de un *discurso*²⁰ institucional o formal, en forma de *narrativas*²¹. Pero para que dichos valores sean realmente interiorizados y compartidos por sus actores deben estar en sintonía con los intereses y/o convicciones de una amplia mayoría de los miembros que integran a cada organización.

Dicha interiorización, se da de manera gradual e inconsciente, y en cierto modo, va creando y modelando la personalidad de cada organización, que independientemente de su estructura formal, al mismo tiempo configura su propia *dinámica organizacional* (Montironi, 1971; Learned y Sproat, 1971; Mayntz, 1972; Clegg y Hardy, 1996; Reed, 1996; Morgan, 1997). Sumado a lo anterior, de acuerdo con Zalpa (2002):

No pueden estudiarse adecuadamente las organizaciones sin tener en cuenta a sus miembros, sus motivaciones, las relaciones y las normas informales que se crean, los diferentes tipos de liderazgo, etcétera. Las organizaciones se desarrollan si sus miembros se desarrollan. Hay que buscar la convergencia entre los objetivos de las organizaciones y los objetivos de sus miembros. (p.11)

²⁰ "Forma de hablar y pensar sobre un tema que está unida por presupuestos comunes y que sirve para dar forma al modo en que las personas comprenden y actúan con respecto a ese tema." (Giddens y Sutton, 2014, p.17).

²¹ En tanto relatos de la percepción (interiorización) de los miembros del grupo con respecto al ideario de la organización en cuestión.

Adicionalmente, uno de los elementos que ha sido de interés para los teóricos organizacionales y del cual se han derivado varios estudios, son las *Estructuras organizacionales*, y algunos de tales estudios se centran en cómo es que las organizaciones configuran tales estructuras propias.

La relación entre estructuras, procesos y normas en las organizaciones, se remonta al enfoque clásico del pensamiento administrativo, representado primordialmente por las ideas de los dos grandes pioneros de la disciplina administrativa: Frederick W. Taylor y Henri Fayol. Ellos, mediante sus aportes fundacionales a la disciplina administrativa planteaban que la sistematización de los procesos productivos, de supervisión y administrativos, podrían llevar a las empresas –de tipo industrial principalmente- a alcanzar el mejor arreglo organizacional. A este enfoque clásico se le conoce como el “*one best way*” (la mejor manera).

Posteriormente, Joan Woodward (1975; 1994), Lawrence y Lorsh (1973) y Burns y Stalker, (1974) desde la *Escuela de la Contingencia* enmarcada en la TO, afirmaron que el *entorno* es el que determina en buena medida la estructura de la organización, pues éste influye en la misma, y una manera de adaptarse a los cambios del entorno es justamente mediante la adaptación de la estructura organizacional en aras de la eficacia –o al menos de la supervivencia-. Además, en contraposición a la teoría administrativa clásica, sostenían que el *one best way* era un enfoque incorrecto, dado que no consideraba a las fuerzas del entorno como factor de influencia en las organizaciones. Por ello, desde la Escuela contingencial de la TO se propone la noción del “*all depends*” (todo depende) que sostiene que no existe un arreglo o modelo organizacional único y mejor.

Por su lado, uno de los padres de la PE, Alfred D. Chandler (1962) sostuvo que la relación entre las estructuras organizacionales y las estrategias corporativas que caracterizaron a cuatro grandes corporaciones norteamericanas (*Standard Oil, Du Pont, General Motors y Sears*

Roebuck) –entre 1850 y 1920- y que a su vez les permitieron la diversificación de nichos de negocios y captación de nuevos mercados (en un marco económico de capitalismo industrial emergente) fueron sólo posibles a través de la coherencia entre sus estructuras (capacidad adaptativa y de diversificación) y sus estrategias de gestión (a la que él llamó “la mano visible” de la dirección y la gerencia, un término contestatario al término de la “mano invisible” propuesto un siglo atrás por Adam Smith).

Para Chandler, las estrategias organizacionales deben adaptarse a la dinámica de los mercados en que estas están insertas, para así lograr organizaciones competitivas. Él afirmó que “si la estructura no sigue a la estrategia, el resultado final es la ineficiencia”. Mientras que para Hall (1996) la estructura organizacional es cambiante y compleja. En resumen: la estructura organizacional debe estar determinada por las estrategias, las cuales a su vez están orientadas por el cambio, tanto al seno de la organización como del ambiente que la envuelve.

Por su lado, Henry Mintzberg (1995) – quien es uno de los más influyentes autores contemporáneos sobre temas de gestión y estrategia- sostiene que la noción de *all depends* propuesta por el enfoque de la contingencia, es limitada. Para él, las estructuras organizacionales correctamente diseñadas deben de partir de un tercer enfoque: “*put this all together*” (poner todo junto; combinarlo, fusionarlo), que representa el primer acercamiento que complejiza la noción de *Configuración organizacional*. Es decir que: los espacios de control, los tipos de formalización, (des)centralización, sistemas de planeación, funciones y jerarquías (organigramas), procedimientos, etcétera; no deben ser seleccionados de manera independiente, sino que más bien deben de ser articulados de manera lógica, imbuidos en configuraciones consistentes con el diseño organizacional. Es por lo anterior, que el propio Mintzberg -junto a Quinn y Voyer- (1997) afirma que “no existe «una manera óptima» para formular estrategias, así como tampoco una «mejor forma» de organización.” (p.15)

Asimismo, se han desarrollado otras aproximaciones teóricas al respecto, como es el caso del *Nuevo Institucionalismo Sociológico* (NIS), que plantea una explicación que integra no solo el aspecto racional sino también el papel que juegan los procesos políticos internos en la adopción de ciertas “formas de la organización” (como respuesta a la influencia del entorno) para lograr no necesariamente eficiencia, pero sí legitimación.

Considerando lo anterior, Deal y Kennedy (1985) a partir de un vasto estudio de alrededor de cien compañías de todo tipo en los EE.UU., llegaron a la conclusión de que las organizaciones se conforman no solo de sus procesos y estructuras, sino también de una serie de *simbolismos y representaciones* que se conforman a partir del efecto del *medio ambiente*, de los *valores* de los miembros de la organización, de sus *héroes* (integrantes de la organización con quienes el resto se pueden identificar y tratar de emular), de sus *ritos y rituales* y de la *red cultural* mediante la comunicación interna y que son el vehículo que da cohesión a la organización.

Tiempo después, los mismos Deal y Kennedy (en Alvesson, 1992) al introducir la noción de *tribus*²² (es decir grupos sociales con un patrón de comportamiento común) como una manifestación dentro de la misma organización, indirectamente hacen que el nivel de análisis de la cultura organizacional vaya más allá de la concepción clásica de cultura (sistema de valores, creencias y normas comunes²³.) hasta lo que propone al respecto Alvesson (*Ibíd.*): “no existe una cultura, configuración o forma organizacional unitaria, sino que está conformada por hasta siete niveles de sub-culturas que van desde la social (o de la civilización) hasta la sub-cultura del individuo”. Igualmente hace notar que la cultura tiene una dimensión *diacrónica*, es decir que debe ser entendida primero desde la percepción colectiva y luego la individual.

²² *Tribus* tales, que de acuerdo con Stanley Milgram (1974) también pueden considerarse como *endo-grupos*.

²³ Cf. Edgar Schein, 1988.

Por ello, buena parte de las organizaciones –en especial las de corte educativo- pueden ser entendidas entonces desde la perspectiva del NIS, él que mediante los aportes fundamentales de, entre algunos otros, Durkheim (en Giddens, 1993, p.23) quien señala el papel e importancia de los simbolismos en los mecanismo de comportamiento, que aunado al aporte clásico de Weber con respecto a la burocracia -en el que él ya resaltaba que las creencias orientan también el desempeño de los actores organizacionales en los terrenos económico y político-; y finalmente incorporando el pensamiento de Karl Marx que explica el papel fundamental del Estado como regulador de las relaciones sociales y los derechos de propiedad; se puede inferir que las estructuras sociales y económicas delimitan en gran medida las relaciones que se enlazan al seno de las organizaciones y que por tanto influyen en su estructuración o *morfología*.

Como se puede apreciar, la morfología o mejor dicho la *Forma Organizacional (FO)* que adquieren las organizaciones, está constituida por un lado por la configuración organizacional *formal* (es decir por sus estructuras y procesos funcionales, organigrama, metas y objetivos, etcétera) y por otro lado, están conformadas también de manera *informal* (a partir de la articulación de elementos y manifestaciones más complejos como las ya puntualmente señalados). Las organizaciones por pequeñas o grandes que sean, independientemente de su propósito, de su antigüedad, de su diseño estructural y de su configuración son complejas y distintas. Por lo que no es posible entenderlas desde una perspectiva plana o unidimensional, es menester comprenderlas a partir de su propia articulación entre lo formal y lo informal, entre lo visible y lo invisible, entre lo planeado y lo ejecutado, entre lo ideal y lo real.

Es finalmente, donde cobran importancia los contrastes y complementariedades de que se nutre la Administración, alimentada primordialmente de la AC, la TO, el *management* y también -de cierta forma- de los EO; que de acuerdo a Ramírez, *et al.* (2011) tienen más en común de

lo que pareciera, no son mutuamente excluyentes ni representan necesariamente aristas opuestas.

Los EO que tienen su sustento en la crítica a algunos de los postulados de la AC y la TO²⁴ ciertamente enriquecen al campo de la práctica administrativa al permitirle adoptar una parte del conocimiento generado a partir de los EO para evolucionar y prevalecer en una época de intensos cambios tecnológicos y -sobre todo- sociales, en que el conocimiento se ha democratizado y ha dejado de ser privativo de una élite; así pues, el discurso de la emancipación y auto-realización del individuo mediante el progreso económico ha dado paso a la búsqueda de la comprensión de los individuos -también a nivel organizacional- para ser mejor ponderado su poder de acción e influencia.

Concurrentemente, desde la cada vez más prolífica trinchera que suponen los EO, de la Rosa, Lozano y López (2013) proponen la necesidad de abordar al *pensamiento estratégico* desde la óptica tanto crítica como vanguardista –e incluso holística- que ha caracterizado a los EO desde sus orígenes, e incorporar dicha noción de lleno a su agenda de investigación. Ellos consideran que el estudio del “pensamiento estratégico” debe desprenderse de los históricos carriles que han supuesto la *Planeación estratégica* y la *Administración estratégica* (AE) y mirar más allá “del mejoramiento del desempeño de la gran empresa privada”. (p.42).

El proceso estratégico no atañe exclusivamente a las grandes empresas o consorcios privados, atañe también a “las pequeñas empresas, a las del sector público, a organizaciones gubernamentales y organizaciones sociales, entre otras”, por ello, los EO, no deben eludir su obligación de erigirse como la “conciencia teórica” de la AE, la cual no se ha caracterizado

²⁴ Por lo que de acuerdo con Ibarra y Montaña (1986, p.3), por yuxtaposición ambas disciplinas constituyen también la “base material” de los Estudios Organizacionales.

precisamente por su rigor teórico-metodológico. (Bowman, Singh y Thomas, 2002, p.32; en *Ibídem*).

De la Rosa, *et al.* (2013) sostienen además que el estudio del proceso de toma de decisiones, suele abordarse desde una perspectiva prescripcionista –y por ende, reduccionista– que no considera el impacto y los efectos de la “acción organizada” al seno de las organizaciones, las cuales por propia naturaleza son entes únicos y complejos, en que se concatenan múltiples componentes y procesos, tales como “la estructura organizacional, el ambiente organizacional, los marcos de acción institucionales, la cultura organizacional, local regional y nacional, las relaciones de poder intra-organizacionales, las lógicas de acción afectivas, los procesos de aprendizaje e innovación organizacional, entre otros”. (p.43)

Asimismo, la comprensión de la realidad educación pública en México y en particular la educación superior es de suma importancia para entender a nuestra sociedad, ya que no sólo basta con crear más espacios de aprendizaje, de destinar mayores recursos a –entre otros entes- las universidades (ya sea a nivel federal, estatal o municipal), o de estimular al personal académico, administrativo y operativo en aras de alcanzar o consolidar cifras que justifiquen (o maquillen) la dinámica y realidad de la educación: *más egresados no necesariamente significa egresados mejor preparados* para enfrentar los retos actuales y futuros de nuestro país.

En tal sentido, cabe preguntarse ¿Cómo puede una organización en particular, cuyo fin social (la educación pública de nivel superior) le obliga a mantenerse operativa bajo cualquier circunstancia, lograr responder adecuadamente -mediante las acciones que toma su Ápice estratégico- ante fenómenos contingentes que trastocan su operación, desempeño y Configuración organizacional?

La ESCA Tepepan es un digno caso de estudio. Ésta organización –educativa, pública y de nivel superior- ha tenido que enfrentar las vicisitudes propias de un desastre natural que la afectó al grado de provocar que debieran permanecer cerradas por completo sus instalaciones durante varias semanas, y que tuvo que operar con una infraestructura considerablemente mermada durante varios meses, y que así seguirá siendo durante algún tiempo más.

Más interesante resulta ser, que si bien su infraestructura ha resultado sumamente afectada, ésta organización se ha mantenido funcional y -bien o mal- continua siendo una organización operativa. Resulta entonces interesante saber ¿Cuáles han sido los mecanismos que han permitido a la ESCA Tepepan -en tanto organización- continuar funcionando? ¿Cómo han actuado los actores que la integran, especialmente aquellos con capacidad estratégica funcionalmente legitimada –i.e. sus cuadros de mando-? ¿Cómo es que en ella se han podido articular dos elementos -en apariencia contradictorios- como la lógica de desempeño eficiente con una infraestructura ineficiente? y ¿Si es qué -y en su caso cómo-, se ha visto alterada la configuración organizacional?

El lograr responder y dilucidar estas últimas preguntas, son el fundamento y el sustento de la presente investigación.

1.2. Justificación

De la Rosa (2002) menciona, “los procesos sociales, culturales, económicos, políticos [...], que se desarrollan en las diversas sociedades mantienen estrecha relación con las organizaciones.” (p.15). Adicionalmente, para comprender mejor la noción de “organización” como un objeto de estudio relevante, él mismo nos remite a la significativa y clásica declaración de Etzioni, quien sostiene que:

Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte

de nuestro tiempo libre gastando, jugando, y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas –el Estado– deberá otorgar su permiso oficial. (Etzioni, 1986, p.1; en *Ibíd.*, p.16)

Es por eso que, las organizaciones forman parte fundamental de la sociedad humana, y al resultar cada sociedad distinta -ya sea por cuestiones históricas, geográficas, económicas y culturales- se puede inferir que las organizaciones que la conforman, muestran diferencias significativas que varían desde su composición, estructura, objetivos, fines y metas. Richard Hall acota que las organizaciones tienen el poder de ejercer resultados tanto positivos como negativos para los individuos y la sociedad. De la Rosa, (*Ibíd.*, p.16) lo confirma: “podemos considerar a las organizaciones como elementos que articulan y estructuran a la sociedad”.

Por tanto, la comprensión de lo organizacional plantea como uno de sus principales retos ir más allá de la lógica de las posturas tradicionales –especialmente las que conforman al *management* -la cara más evidente de la “Teoría Administrativa”- que tradicionalmente han imperado en el estudio de las organizaciones desde la hegemónica perspectiva norteamericana fundamentada ampliamente en los preceptos del llamado “Círculo de Viena”²⁵.

Por su parte, y como parte de sus fundamentos, los EO pretenden *comprender* los sistemas y procedimientos que regulan la *acción* de los individuos o actores dentro de las organizaciones considerando factores que van allende la *estructura formal* (que es en la que centra su interés el *management*).

²⁵ Se puede afirmar que la *filosofía de la ciencia* o “la concepción científica del mundo” surge como disciplina con especificidad propia, profesionalizándose, en el período de entreguerras, a partir de la conformación en los años veinte, y que en 1929 pasaría a ser conocido como “Círculo de Viena”.

Con su posterior consolidación -tras la llegada a los EE.UU. de algunos de los principales filósofos europeos-, sus propuestas epistemológicas fueron bautizadas como *neopositivismo lógico*, que, con el tiempo, alcanzaría el reconocimiento internacional. El *neopositivismo* se caracterizó por “un rechazo frontal a las concepciones metafísicas y teológicas y al uso del análisis lógico como método de validación de los resultados experimentales.” (Hahn y Neurath, 2002, pp.104-105)

Así, desde la perspectiva prescriptiva de la Administración tradicional o común, la Configuración organizacional se entiende bajo una lógica funcionalista-estructuralista. Es decir, que una vez diseñadas las estructuras, con base a niveles jerárquicos de manera descendente y departamentalizadas en áreas operativas (*producción, finanzas, ventas y recursos humanos*, etc.), se insertan en la dinámica propuesta por el modelo clásico del proceso PODC (Planeación → Organización → Dirección → Control).

Empero, pareciera que en términos de estructura funcional y eficiencia administrativa las IES privadas son más eficientes que las IES públicas, ya que las primeras han sido capaces de adaptarse más rápidamente al entorno tanto por su tamaño como por su flexibilidad.²⁶

Dos de las IES públicas mexicanas más representativas (específicamente el IPN y la UNAM) están limitadas por sus propias estructuras que podrían calificarse de altamente centralizadas, rígidas y burocráticas; lo cual es lógico de acuerdo a su tamaño, pero que juega en su contra especialmente para afrontar cambios y adaptarse a nuevas realidades y circunstancias; empero, al tratarse de organizaciones protagónicas en el mapa de la educación superior mexicana es indispensable discernir sus procesos tanto formales como informales.

Para continuar, es importante delimitar adecuadamente la orientación y el alcance del estudio.

El presente estudio se centra en una “unidad de análisis” específica: la ESCA Tepepan, que es una escuela pública de educación superior dependiente del IPN, el cual a su vez está adscrito a la Subsecretaría de educación superior de la SEP, que es a su vez el órgano sectorial que encargado de regular la educación –tanto pública como privada- que se imparte en el territorio mexicano.

²⁶ Por ello representan un claro ejemplo del concepto de la ventaja del último jugador de la *Teoría de juegos*.

En ésta investigación se ha buscado “desmenuzar” cuáles son los procesos estratégicos internos que han regulado la actuación, el desempeño y a la eventual re-configuración de una organización que se ha visto directamente afectada por un fenómeno natural catastrófico –el sismo del 19-S de 2017-.

Ésta organización (la ESCA Tepepan) al pertenecer al sistema educativo público persigue un fin social, y a pesar de haberse visto afectada por circunstancias de fuerza mayor desfavorables debió de:

- 1º. Continuar cumpliendo con su función social; y,
- 2º. Cumplir eficientemente con indicadores de desempeño y productividad, emanados desde los preceptos de la *Nueva gestión pública*, que abarcan a toda la *Administración pública federal centralizada*.

Y es a partir de los diversos elementos concomitantes que fueron identificados, que se logró construir un modelo estratégico híbrido, en que se aglutinaron las estrategias de gestión que se considera que fueron empíricamente acertadas, aunado a una propuesta de estrategias (fundamentadas en el marco teórico) tanto *deliberadas* como *emergentes* que puedan complementar a las primeras, para que -en su momento- puedan servir como un método orientativo a otras organizaciones de corte análogo, para afrontar circunstancias similares.

Por último, se pretendió conocer: ¿Si es que se ha transformado la Configuración organizacional (es decir la relación entre las estructuras, infraestructura, cultura, grupos y procesos) a consecuencia del sismo del 19 de septiembre de 2017?, y de ser así, ¿Cómo es que ha cambiado la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan?

Esto a fin de aportar al estudio organizacional -y concretamente al campo de los Estudios Organizacionales- evidencia empírica de que la *Configuración organizacional* es el resultado de

la interacción entre estructuras, procesos, fuerzas y fenómenos, tanto internos como externos a la organización.

1.3. Preguntas de investigación

1.3.1. Pregunta general

- En el caso de ESCA Tepepan: ¿De qué manera el Ápice estratégico (el Cuadro de mando) ha concatenado las directrices institucionales (del IPN) enmarcadas en la NGP con *estrategias emergentes de gestión* obligadas a causa de un desastre natural, y cómo tal contingencia ha impactado a su desempeño y a su Configuración organizacional?

1.3.2. Preguntas específicas

- a) En el marco de la *Nueva Gestión Pública*: ¿Cuáles son los mecanismos concretos de los que se ha valido el Ápice estratégico (Cuadro de mando) de la ESCA Tepepan para afrontar una contingencia que durante un cierto periodo ha impedido el funcionamiento habitual de dicha organización y cuales han ha sido sus parámetros de desempeño antes y después de dicha contingencia?
- b) En el marco de la *Gestión estratégica*: ¿Cuáles han sido las estrategias emergentes de gestión a que ha debido de recurrir el Ápice estratégico de la ESCA Tepepan –durante el periodo contingencial- a fin de cumplir satisfactoriamente con las directrices de productividad institucionales; aun y a pesar de contar con una infraestructura reducida, recursos limitados y de tener que enfrentar luchas internas de poder?
- c) Respecto a la *Configuración organizacional*: ¿De qué manera se ha visto modificada la configuración de la ESCA Tepepan a raíz del sismo que afectó, tanto sus instalaciones como a su dinámica organizacional?

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. *Objetivo general*

- Identificar en la ESCA Tepepan cómo es que su *Ápice estratégico* (Cuadro de mando) ha concatenado las directrices institucionales (del IPN) enmarcadas en la NGP con estrategias emergentes de gestión obligadas a causa de un desastre natural, y cómo tal contingencia ha impactado a su desempeño y a su *Configuración organizacional*.

1.4.2. *Objetivos específicos*

- a) Identificar los *mecanismos concretos* de los que se ha valido el *Ápice estratégico* de la ESCA Tepepan –el Cuadro de mando- para afrontar una contingencia que ha impedido el funcionamiento habitual y normativo de dicha organización y saber cómo es que –y qué tanto- han podido cumplir con sus parámetros de desempeño previamente establecidos en la lógica de la Nueva Gestión Pública.
- b) Saber cuáles han sido las *estrategias emergentes de gestión* a que ha debido recurrir el *Ápice estratégico* de la ESCA Tepepan –durante el periodo contingencial- a fin de cumplir satisfactoriamente con las directrices de productividad institucionales; aun y a pesar de contar con una infraestructura reducida, recursos limitados y de ciertas luchas internas de poder.
- c) Identificar de que manera en que se ha visto modificada la *Configuración organizacional* de la ESCA Tepepan a raíz del sismo que afectó, tanto sus instalaciones como a su dinámica organizacional

1.5. Supuesto

Los preceptos de la NGP suponen que la Gestión estratégica de las organizaciones públicas debe estar sujeta a normas y directrices de tipo *prescripcionista*, que los Cuadros de mando deben de cumplir de manera obligada y sistemática. Sin embargo, cuando ciertos

fenómenos que perturban el ambiente llegan a alterar la dinámica de cualquier tipo de organización -incluidas aquellas de índole público- sus estrategias pueden valerse de estrategias *emergentes* de gestión para cumplir con parámetros de desempeño y eficacia.

Asimismo, cuando una organización se ve directamente afectada por cualquier tipo de desastre natural de gran magnitud que impida su normal funcionamiento, eventualmente, tal organización verá transformada su Configuración organizacional. Dicha transformación actúa como un *mecanismo de regulación* que le permite lograr tanto *adaptación* como *aprendizaje organizacional*.

1.6. Fundamentos metodológicos de la investigación

Partiendo de la idea de Ortiz y Bernal (2003, p.3), de que *investigar* es la acción y el efecto de realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático, con el propósito de aumentar la información y conocimientos sobre una determinada materia, o a partir de la afirmación categórica de Hernández, *et al.* (2010) de que “la investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno” (p.4), resulta fundamental para el *investigador* (es decir el ente que efectúa la investigación) establecer una secuencia lógica y congruente de etapas subsecuentes para poder llevar a cabo la misma, en la que pueda apropiadamente, dilucidar las características, alcance, las variables, los recursos con que cuenta, etcétera. En otras palabras, el investigador debe necesariamente establecer una “ruta” para cada investigación en particular.

Una vez establecida la idea general y -a partir de la misma-, definido el fin de la investigación, resulta necesario establecer un “enfoque” pertinente para la misma. Por enfoque se entiende la “aproximación” con que se habrá de abordar la investigación en particular, dicha aproximación -en general- puede ser fundamentalmente de dos tipos: *cualitativa* o *cuantitativa*” (*Ídem*). De acuerdo con Grinnell (1997; en *Ibíd.*, p.6) “Ambos enfoques emplean procesos

cuidadosos, metódicos y empíricos en su esfuerzo para generar conocimiento, [...], y utilizan en general cinco fases similares y relacionadas entre sí". Tales fases, subsecuentemente:

1. Llevan a cabo la observación y evaluación de fenómenos.
2. Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas.
3. Demuestran el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento.
4. Revisan tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis.
5. Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar y fundamentar las suposiciones e ideas; o incluso para generar otras. (Grinnell, 1997; en Hernández, *et al.*, 2010, p.5)

El enfoque "cualitativo" en el proceso de investigación puede entenderse en términos sencillos como: el acopio deliberado y sistemático de información, que permita dilucidar discursos, comportamientos, procesos sociales, etcétera; para su posterior interpretación de significados. Tres elementos son de suma importancia en ésta clase de investigación: el *contexto*, la relación entre *el discurso y el comportamiento*, y, la relación *causa-efecto* que pueda tener en los individuos, comunidades u organizaciones, un fenómeno de interés particular.

Siguiendo a Hernández, *et al.* (2010) entre otras de las particularidades de la investigación de orden cualitativo, encontramos que la acción indagatoria "se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien "circular" y no siempre la secuencia es la misma, éste, varía de acuerdo con cada estudio en particular" (p.7). Asimismo, para Corbbeta, (2003, en *Ídem.*) las investigaciones de orden cualitativo tienen las siguientes características:

1. El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido.
2. Bajo la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría particular y luego "voltear", el investigador comienza en el "mundo social".

3. En la mayoría de estudios cualitativos no se prueban hipótesis, se generan durante el proceso y van refinándose conforme se recaban más datos.
4. El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni completamente predeterminados. Patton (1980), define los datos cualitativos como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, conductas observadas y sus manifestaciones.
5. El enfoque cualitativo efectúa el desarrollo natural de los sucesos, es decir no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad.

Además para Corbbeta, “la «realidad» se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación respecto de sus propias realidades. De este modo convergen varias «realidades», por lo menos la de los participantes, la del investigador y la que se produce mediante la interacción de todos los actores”. El mismo autor advierte que, en el proceso cuantitativo, el muestreo, la recolección y el análisis de datos son “fases que se realizan prácticamente de manera simultánea” (2003; en Hernández, *et al.*, 2010, p.9)

La investigación de tipo cualitativo tiene –entre algunas otras- una posibilidad significativa, ya que siguiendo a Esterberg (2002): el investigador, “al indagar en el mundo social y comprender un fenómeno dado, puede incluso desarrollar una teoría coherente con los datos, de acuerdo con lo que observa, frecuentemente denominada «teoría fundamentada».” (en *Ibíd.*, p.10)

Por su parte Todd (2005), acota que la investigación de tipo cualitativo se vale de ciertas técnicas genéricas para la recolección de datos, tales como: *la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, e interacción e introspección con grupos o comunidades*. Es por ello que, el proceso de indagación es flexible y se desarrolla entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. En el mismo orden de ideas, Todd sostiene que:

La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos).

También resultan de interés las interacciones entre individuos, grupos y colectividades. El investigador pregunta cuestiones abiertas, recaba datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describe y analiza y los convierte en temas que vincula, y reconoce sus tendencias personales. (2005; en *Ibíd*em, p.11)

Para Sherman y Webb, (1988, p.4) el propósito final de la investigación cualitativa consiste en “reconstruir” la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido, que a menudo se llama *holístico*, porque se precia de considerar el “todo” sin reducirlo al estudio de sus partes. Asimismo, consideran que los *datos cualitativos* son descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. (*Ibíd.*, p.5)

Es justamente en la etapa de recolección y análisis de datos, que una investigación cualitativa puede valerse de herramientas propias del enfoque “cuantitativo” sin perder su foco, ya que la revisión documental puede apoyar y enriquecer con datos empíricos a una investigación de naturaleza interpretativista.

Y es por ello que, la metodología de la investigación aplicable en las Ciencias sociales es diversa y con múltiples connotaciones. Partimos de la premisa de que a diferencia de las “Ciencias duras”, en las Ciencias sociales el análisis inductivo de los datos obtenidos por el investigador presenta problemas de fiabilidad y validez.

Por la misma naturaleza compleja de los fenómenos sociales, “las investigaciones de corte social no pueden ni deben pretender establecer modelos ni métodos estructuralmente rígidos que proclamen un alcance de verificación universal” (Sánchez, 2006, p.16). Empero el mismo autor, acota que:

No obstante, el método cualitativo es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas

involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información obtenida a través de encuestas por cuestionarios (Yin, 1989, en *Ídem*).

Ésta investigación en particular, contempló ser abordada desde el *método* de investigación de “Estudio de caso”, el cual resulta pertinente para conocer la complejidad de un fenómeno en particular cuya comprensión merece interés dentro del mundo de la investigación. (Stake, 2007, p.11).

Es por ello que los *Estudios de caso* se han convertido en uno de los métodos más significativos para realizar investigaciones –tanto cualitativas como cuantitativas- en las ciencias sociales y administrativas, puesto que tienen la ventaja de posibilitar matices complejos de los casos bajo estudio, y puesto que pueden apoyarse en evidencia mixta: tanto *cuantitativa* como *cualitativa*, brindan al investigador la posibilidad de integrar -de acuerdo a su interés y conveniencia- evidencia empírica y documental con elementos subjetivos y descriptivos que den cuenta de procesos complejos que enfoques *ortodoxamente cualitativos* u *ortodoxamente cuantitativos* no podrían identificar.

Por ello, se pretendió que la misma fuese realizada desde la perspectiva de una *Investigación social interpretativa* que “es una forma empírica de investigación, que supera el dualismo de la *objetividad* y el *subjetivismo* al conducirlo hacia una relación *dialéctica*” (*Ídem*). La investigación social interpretativa, parte desde una realidad objetiva que resulta significativa para comprender toda clase de procesos intrínsecos a los que se encuentran sujetos los actores que juegan cierto papel o rol en un «entorno» [u organización] determinado. (*Ibíd.*, p.12). Retomando a Hernández, *et al.* (2010, p.23) mediante el enfoque *cuantitativo* se plantea que “existe una realidad objetiva única” (en esta investigación en específico fueron los indicadores de desempeño) mientras que desde el enfoque *cualitativo* se plantea que:

Existen varias realidades subjetivas construidas en la investigación, las cuales varían en su forma y contenido entre individuos, grupos y culturas. Por ello el investigador parte de la premisa de que el mundo social es “relativo” y sólo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores estudiados. (*Ibíd.*, p.11)

Lo anterior, ha resultado relevante para la presente investigación ya que a partir de datos duros, empíricos y descriptivos (de los cuales pareciera que no hay mucho más que estudiar) se estableció el punto de partida para conocer y relacionar la *Configuración organizacional* con las *Estrategias de gestión* que se observaron en la ESCA Tepepan antes y después del sismo del 19 de septiembre de 2017. Las Estrategias de gestión y la Configuración organizacional - basada en la morfología o FO desde la perspectiva teórica de los EO- en la ESCA Tepepan han sido *interpretadas* con base en la teoría, y por lo tanto su valoración es subjetiva.

Empero, al correlacionarla con datos empíricos la investigación ha cobrado una cierta dimensión cuantitativa, puesto que por un lado; de acuerdo con Cortés y Rubalcava (1991, p.91) “[Por si mismos] los datos numéricos, por exactos que sean aunque tengan un correlato probado y significativo, no pueden dar cuenta del proceso constitutivo que subyace”, y por otro lado, como señala Lazarsfeld (1974) “las correlaciones empíricamente observadas son más débiles que las que se observan con la ayuda de instrumentos de medición más precisos” (p.36). Por ello al usar ambos enfoques integrándolos en una investigación con foco cualitativo se pudo lograr una interpretación subjetiva de un hecho singular, pero también fundamentada y enriquecida con elementos objetivos y estadísticamente verificables (enfoque cuantitativo).

1.7. Diseño metodológico de la investigación

El fenómeno que ha dado origen al planteamiento del problema de investigación ha sido ampliamente descrito en las cuartillas previas, en las cuales también han sido puntualmente descritos: la justificación, los objetivos de la investigación (el general y los particulares), las

preguntas de investigación (general y particulares), y el *supuesto* de la misma. Asimismo, ya se ha detallado que se trata de una investigación con enfoque primordialmente cualitativo, pero apoyada con la evidencia empírica que suponen los Indicadores (los últimos Informes Anuales de Actividades de 2016 y de 2017) de la propia ESCA Tepepan –la “Unidad de estudio”- antes y después del sismo del 19 de septiembre de 2017 (lo que le otorga un cierto rasgo cuantitativo a la investigación y a su posterior análisis).

El tipo de estudio que se utilizó fue concretamente el de *Estudio de caso* y dado que en el mismo se abordaron un conjunto de elementos que mantienen entre sí dependencia y relaciones recíprocas -es decir las estructuras-, le confirió al estudio la posibilidad de una interpretación enmarcada en el *estructuralismo*.

Crozier y Friedberg (1977) han propuesto un modelo metodológico al que denominaron “Análisis estratégico” que consiste en la apreciación de la realidad colectiva de la organización más allá de un simple análisis fundamentado en elementos empíricos y medibles. Esta metodología consiste en identificar y analizar la relación entre los “actores” y el “sistema” organizacional y sus ulteriores implicaciones en los “juegos de poder” que se suscitan en un nivel simbólico pero tangible al seno de las organizaciones. Dicha metodología fue utilizada como un elemento importante del marco analítico de esta investigación.

En cuanto a su diseño, la investigación fue de tipo *No experimental (ex post facto)* puesto que no hubo manipulación deliberada de las variables ya que sólo se observó el fenómeno tal y como se da en su contexto natural, para después ser analizado (Hernández, *et al.*, 2010, p.19). Por su *dimensión temporal* se proyectó que el estudio fuese *transeccional*²⁷ ya que la recopilación de datos fue llevada a cabo en un periodo único de tiempo al centrarse en los indicadores más recientes, así como en el testimonial de actores clave de la ESCA Tepepan,

²⁷ También conocido como “de diseño transversal”.

con base en entrevistas abiertas que fueron recabadas entre noviembre de 2017 y marzo de 2018 que abarcaron cinco meses de investigación de campo.

El tipo de muestreo que se utilizó fue de tipo *No paramétrico* fundamentado en el procedimiento de muestreo conocido como *de juicio, de experto* o *discrecional* en el que de acuerdo a Hernández, *et al.* (2004, p.32) “Con base a la valoración del investigador, basado en la experiencia y el conocimiento de la población que se estudia, se selecciona una muestra que sea representativa o típica de la población”. Durante el proceso de investigación de campo se identificaron tres grupos preponderantes en la ESCA Tepepan, a saber: el Cuadro de mando (o Ápice estratégico), los docentes y alumnos; y, finalmente el personal de apoyo y asistencia a la educación (denominado PAAE).

Ahora bien, la muestra de la ESCA Tepepan estuvo conformada por tres personas –una por cada *conglomerado*- que accedieron a brindar información (pero a condición de guardar su anonimato) y que dentro de la ESCA Tepepan, respectivamente; tienen los roles de: *funcionaria* -cuadro de mando- y de *docente* simultáneamente (la primera de tales personas), de *alumna* (la segunda persona) y de *Personal de apoyo y asistencia a la educación* (la tercera persona). A dichas personas les fueron realizadas entre una y tres entrevistas, que en un principio se planteó que fueran de tipo semi-estructuradas, pero dada la diversidad de información que pudieron –y estuvieron dispuestos- a aportar, terminaron convirtiéndose en entrevistas abiertas. Dichas personas fungieron un rol importante en la presente investigación: el de “informantes”.

Además, por su alcance, el estudio ha sido tanto *descriptivo* como *correlacional*. Tuvo un alcance *descriptivo* puesto que se buscó “especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.” (*Ibíd.*, p.30); asimismo se pudo lograr un alcance *correlacional* al confirmar que efectivamente “existe una relación o grado de asociación entre dos o más

conceptos, variables o categorías de un contexto en particular.” (*Ídem*). Los datos obtenidos durante el estudio de estudio de campo se han integrado con los datos obtenidos durante la Investigación documental, para finalmente poder contrastarlos con el marco teórico, el cual proporcionó la teoría que está fundamentada en tres ejes: *Nueva gestión pública (NGP)*, *Gestión estratégica* y *Configuración organizacional*. Asimismo, al tratarse de un Estudio de caso, que derivó también en un análisis comparativo intra-organizacional (de las estrategias de gestión y de Configuración organizacional) *ex ante* y *ex post* al fenómeno contingente -que resultó ser el sismo del 19S17-, la investigación requirió que se implementara un modelo de análisis en particular.

Por ello, con base en el estudio de las diferentes escuelas del pensamiento estratégico realizado por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) y como resultado del análisis de la Unidad de estudio, se utilizó un modelo de análisis estratégico inédito y de desarrollo propio, el *Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales*, o por su acrónimo: el MAPEO. Éste modelo (que se explica a detalle en el séptimo capítulo) se considera un producto subsecuente pero relevante de la investigación, y se propone como una metodología pertinente para el análisis de estrategias de gestión y de la Configuración organizacional de Unidades de estudio similares a la ESCA Tepepan.

Dicho modelo (que también puede plantearse como un *método*) puede ser de utilidad además en la consultoría organizacional, puesto que a diferencia de los modelos de análisis emanados del *management*, considera también factores, variables y fenómenos que gracias al paradigma multi-racional de los EO se pueden identificar, tales como: la interpretación de la cultura organizacional, de los procesos políticos, del Clima organizacional entre algunos otros.

Para finalizar el presente capítulo y a manera de síntesis del diseño metodológico de la presente tesis, se muestra el siguiente cuadro-resumen (Tabla 1.1.):

Tabla 1.1. Resumen general del diseño metodológico de la investigación.

Elemento del estudio	Descripción
<p>I.</p> <p>Fenómeno en que se centra</p>	<p>El terremoto de 7.1 grados en la CDMX del 19 de septiembre de 2017, afectó a centenares de construcciones, entre ellas a la ESCA Tepepan, una escuela superior de carácter público perteneciente al IPN. A raíz del sismo, y como consecuencia de la considerable afectación que sufrieron sus instalaciones, ésta permaneció cerrada por 48 días y la mayoría de sus instalaciones fueron catalogadas por las autoridades correspondientes como de alto riesgo. A pesar de ello, las operaciones se detuvieron por relativamente pocos días; de alguna manera la organización en su conjunto pudo encontrar los mecanismos para continuar funcionando.</p>
<p>II.</p> <p>Planteamiento del problema</p>	<p>A pesar de su situación, la ESCA Tepepan debió de continuar cumpliendo con los estándares de rendimiento y eficiencia funcional que dicta el propio IPN, que a su vez se sujeta a los Índices de eficiencia enmarcados en su Plan operativo anual (POA). Estos índices, deben de cumplir parámetros del Plan sectorial de la SEP, que a su vez emana del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno federal.</p> <p>Actualmente, la APF mexicana se rige por el modelo de administración gubernamental conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), la que por su propia orientación y preceptos (fundamentados en el <i>management</i> de corte “gerencialista”, y que están orientados a los resultados) no considera que los fenómenos contingentes pueden afectar el desempeño de las organizaciones públicas.</p> <p>Como se ha descrito, la ESCA Tepepan pudo continuar operativa, pero es posible anticipar que su desempeño en términos reales haya disminuido con respecto a periodos anteriores debido a sus circunstancias contractuales.</p>
<p>III.</p> <p>Justificación</p>	<p>Por lo anterior se puede inferir que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Enmarcado y justificado en la NGP se encuentra una lógica de lo adecuado en términos de productividad, medida en parámetros estadísticos de rendimiento. La lógica de la NGP se fundamenta en la Planeación estratégica (estrategias deliberadas), sin embargo cuando los “estrategas” se enfrentan a fenómenos contingenciales que afectan a sus organizaciones, estos se valen de “estrategias emergentes” para mantener el funcionamiento –óptimo o no- de la organización, aun a pesar de que dicha clase de estrategias no sean consideradas en la NGP y de que se puedan contraponer a muchos de sus preceptos fundamentales 2. A pesar de que el rendimiento general de la ESCA Tepepan –en términos numéricos- pudiera ser menor comparado con el que observaba antes del sismo ,ello no significa que la organización no haya sido eficiente dentro de sus circunstancias, por lo que resulta interesante conocer como su Ápice estratégico (cuadro de mando) ha podido adaptar las estrategias deliberadas –planeadas- a sus propias estrategias emergentes – es decir aquellas no planeadas originalmente pero que fueron necesarias- 3. Dada la alteración de la dinámica organizacional de la ESCA Tepepan que propició dicho sismo, es probable que su “Configuración organizacional” –abordada desde las perspectivas de los <i>Estudios organizacionales</i>, la <i>Teoría de la organización</i> y el <i>Management estratégico</i>- haya cambiado. Se ha observado, mediante la investigación de campo y los testimonios recabados, que algunos de los grupos de poder que confluyen al seno de la ESCA Tepepan, la han convertido en una “arena política”. Ésta situación junto con la alteración de sus estructuras y de su funcionamiento habitual es posible que se traduzca en una nueva Configuración organizacional. <p>Entonces, en un entorno como lo es la CDMX: una ciudad, que concentra a varias de las universidades públicas más importantes del país pero que es propensa a sismos de gran magnitud; es posible que en que decenas de organizaciones de corte similar a la ESCA Tepepan, puedan presentarse la misma clase de contingencia en un futuro. Documentar los efectos que esta clase organizaciones pudieran experimentar y las estrategias más adecuadas para afrontarlo a partir de un estudio de un caso concreto, resulta un aporte pertinente.</p>

Tabla 1.1. (continuación) Resumen general del diseño metodológico de la investigación.

Elemento del estudio	Descripción		
IV. Objetivos de investigación	General	Identificar en la ESCA Tepepan cómo es que su <i>Ápice</i> estratégico (Cuadro de mando) ha concatenado las directrices institucionales (del IPN) enmarcadas en la NGP con estrategias emergentes de gestión obligadas a causa de un desastre natural, y cómo tal contingencia ha impactado a su desempeño y a su Configuración organizacional.	
	Específicos	Pilar teórico	Identificar los mecanismos concretos de los que se ha valido el <i>Ápice</i> estratégico de la ESCA Tepepan –en tanto Cuadro de mando- para afrontar una contingencia que ha impedido el funcionamiento habitual de dicha organización y saber cómo es que –y qué tanto- han podido cumplir con sus parámetros de desempeño establecidos en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP)
		Nueva gestión pública (NGP)	
		Gestión estratégica	Saber cuáles han sido las estrategias emergentes de gestión a que ha debido de recurrir el <i>Ápice</i> estratégico de la ESCA Tepepan –durante el periodo contingencial- a fin de cumplir satisfactoriamente con las directrices de productividad institucionales; aun y a pesar de contar con una infraestructura reducida, de recursos limitados y luchas de poder internas.
Configuración organizacional	Identificar de que manera en que se ha visto modificada la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan a raíz del desastre natural que afectó, tanto sus instalaciones como a su dinámica organizacional.		
IV. Preguntas de investigación	General	¿De qué manera el <i>Ápice</i> estratégico (el Cuadro de mando) de la ESCA Tepepan, ha concatenado las directrices institucionales (del IPN) enmarcadas en la NGP con estrategias emergentes de gestión obligadas a causa de un desastre natural, y cómo tal contingencia ha impactado a su desempeño y a su Configuración organizacional?	
	Específicas	Pilar teórico	¿Cuáles son los mecanismos concretos de los que se ha valido el <i>Ápice</i> estratégico (Cuadro de mando) de la ESCA Tepepan para afrontar una contingencia que ha impedido el funcionamiento habitual de dicha organización y cuáles han sido sus parámetros de desempeño <i>antes</i> y <i>después</i> de dicha contingencia?
		Nueva gestión pública (NGP)	
		Gestión estratégica	¿Cuáles han sido las estrategias emergentes de gestión a que ha debido de recurrir el <i>Ápice</i> estratégico de la ESCA Tepepan – durante el periodo contingencial- a fin de cumplir satisfactoriamente con las directrices de productividad institucionales; aun y a pesar de contar con una infraestructura reducida, de recursos limitados y luchas de poder internas?
Configuración organizacional	¿De qué manera se ha visto modificada la <i>Configuración organizacional</i> de la ESCA Tepepan a raíz del desastre natural que afectó, tanto sus instalaciones como a su dinámica organizacional?		
V. Supuesto	Los preceptos de la NGP suponen que la Gestión estratégica de las organizaciones públicas debe estar sujeta a normas y directrices de tipo prescripcionista, que los CM deben de cumplir de manera obligada y sistemática. No obstante, cuando ciertos fenómenos contingentes llegan a alterar la dinámica de cualquier tipo de organizaciones -incluidas aquellas de índole público- su Cuadro de mando (en tanto estrategias) puede valerse de estrategias <i>emergentes</i> de gestión para cumplir con parámetros de desempeño y eficacia.		

Tabla 1.1. (continuación) Resumen general del diseño metodológico de la investigación.

Elemento del estudio	Descripción
VIII. Particularidades de la investigación	Enfoque: Fundamentalmente cualitativo
	Tipo de estudio: Estudio de caso
	Marco de estudio: Estructuralismo e Interpretativismo
	Diseño: No experimental (<i>ex post facto</i>)
	Alcance: Descriptivo y correlacional
	Dimensión temporal: Transeccional
	Fuentes de información: Análisis de campo, investigación documental
	Periodo de recolección de datos: Noviembre de 2017 a abril de 2018
	Muestreo: No paramétrico, discrecional y por conglomerados
	Instrumentos de recolección de datos: Entrevistas no estructuradas, observación de campo y análisis documental
Producto relevante propuesto: Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO)	

Marco teórico:

Eje	Perspectiva teórica / dimensión de análisis		Concepto	Autores abordados
	Management estratégico	Teoría de la organización		
1	Nueva gestión pública (NGP)		Gestión estratégica en la Administración pública	David Arellano Gault (2004, 2008, 2012) Luis Fernando Aguilar Villanueva (1992, 2000, 2013) Juan José Sánchez González. (2006, 2007, 2009)
			Planeación estratégica	Henry Mintzberg (1991, 1999) Luis Valdés (2007),
2	Gestión Estratégica		Escuelas del management estratégico.	Mintzberg, <i>et al.</i> (1999)
			Pensamiento estratégico	Henry Mintzberg (1991) Alfred Chandler (1962) Herbert Simon (1957)
3		Configuración organizacional (CO)	Acción colectiva	Crozier y Friedberg (1989)
			Estructuras organizacionales	Joan Woodward (1965), Mintzberg (1991)
			Sistemas flojamente acoplados	Karl Weick (1976)
			Anarquías organizadas	Cohen, March y Olsen (1972)
			Organizaciones burocráticas	Max Weber (1993), Michel Crozier (1964), Phillip Selznick (1948)

Elaboración propia, 2018.



Capítulo 2

Management estratégico



El presente capítulo comienza recapitulando parte de la historia de la Administración y su transformación de práctica social a disciplina profesional. Después, se aborda el ámbito en que ambas nociones convergieron: el terreno de la milicia, por ello se hace amplia referencia a la obra de dos clásicos de la estrategia (y también de la milicia) Carl Von Clausewitz y Sun Tzu.

Posteriormente, en el extenso capítulo se aborda a profundidad la noción de estrategia que ha permeado en el campo de la administración desde la segunda mitad del siglo XX, la llamada: Administración estratégica. La columna vertebral de la teoría estudiada, es la clasificación de 9 de las 10 Escuelas del pensamiento estratégico analizadas por Mintzberg, *et al.* (1999), ello sin dejar de lado a otros autores y posturas relevantes para los Estudios Organizacionales.

2.1. La administración como práctica social

Comencemos con la interpretación del origen etimológico de la palabra *Administración*. Reyes (2007, p.2) explica que el vocablo se conforma con el prefijo «ad» que significa *hacia*, que se antepone a la palabra «*ministrato*» derivada de la palabra «*minus*» que es un comparativo de inferioridad y del sub-fijo «*ter*» que funge como término de comparación. Por tanto, y de acuerdo con Reyes, la etimología de la palabra *Administración* hace referencia a una función que se desarrolla mediante el mandato de otra, o de un servicio que se presta. Servicio y subordinación son los principales elementos residuales, y tales nociones son inherentes a actividades que se manifiestan en procesos propios de la sociedad humana.

Asimismo, una “práctica social” es un modo recurrente de realizar una cierta actividad, compartida por todos los integrantes de una comunidad. Existen prácticas sociales que han sido aplicadas de manera constante en cada comunidad desde los albores de la civilización humana, independientemente de su ubicación geográfica o época. Una de estas prácticas sociales ha sido la *administración*.

Fue ya desde la antigua Grecia, que Aristóteles planteó que el ser humano es un *animal político* –y por tanto social- por naturaleza, y que dada su condición requiere organizarse, integrarse y cooperar con sus congéneres para asegurar su supervivencia. Asimismo, Sócrates manifestó que si un hombre es capaz de dirigir una familia, es también capaz de controlar (administrar) otras causas y procesos sociales.

De acuerdo con Huerta (2006) “la administración como una actividad práctica surgió cuando los hombres primitivos se unieron y se organizaron para poder enfrentar las condiciones adversas a que les enfrentaba la naturaleza.” Añade que: “Cuando el número de individuos aumentó las necesidades de alimento, vestido y protección también lo hicieron, y por ello, la condición de sobrevivencia de la comunidad pasó por la búsqueda de una adecuada

organización grupal.”. Puntualiza: “A partir de este momento la «administración», aunque de forma totalmente intuitiva y rudimentaria, se hizo necesaria en la organización de la vida de individuos” (p.11). Como consecuencia del desarrollo de la humanidad, surgieron tareas cada vez más complejas y variadas. Los clanes familiares dieron paso a las civilizaciones y por añadidura a la división de tareas y otras actividades que habrían de ser ejecutadas y coordinadas más metódica y eficazmente.

Entonces, se puede apreciar que a través de la historia, las formas de organización social han requerido de una adecuada utilización de los recursos materiales, humanos, económicos y tecnológicos ya sea mediante procesos tanto empíricos como sistemáticos, no solo para gestionar la producción, transformación o creación de bienes y/o valor agregado; sino que también mediante la práctica empírica de la administración, se ha podido lograr la expansión de las diferentes sociedades y civilizaciones que la humanidad ha ido construyendo a lo largo del tiempo en diferentes latitudes y épocas, bien sea mediante la conquista y/o influencia tanto bélica como comercial y cultural.

Es así que la administración ha estado siempre ligada al desarrollo de la sociedad humana, y especialmente a partir del siglo trece, poco a poco se transformó de práctica social a una disciplina de alcance general –sobre todo ligada al comercio y las finanzas-, cuando surgieron los primeros visos del capitalismo en Venecia. Pero para llegar a tal punto, es necesario recapitular un poco en la llamada “historia eurocentrista” (Dussel, 2016)

El Imperio romano de occidente²⁸ colapsó en el siglo tercero de nuestra era, puesto que fueron incapaces de mantener los estándares de vida de su amplia población, ya que –

²⁸ Recordemos que de acuerdo con la “hegemónica memoria histórica de corte «eurocentrista»” (Dussel, *Óp. Cit.*) Roma se convirtió en el imperio más influyente del mundo antiguo. Fue en el año 509 a.C., cuando Roma se convirtió en la primera República de la historia, a partir de la influencia de los preceptos de gobierno helénicos, pero ellos la reformularon hasta el punto de crear la primera sociedad en que el poder político estaba regido bajo criterios constitucionales y jurídicos aún hoy institucionalizados (asambleas, comicios, magistraturas y senado). En dicho

recordemos- la consolidación de un imperio se basa en la esclavitud y en el control de los recursos, y “los romanos al extender su imperio invariablemente terminaron por controlar todo el mundo conocido de la época, y por tanto los recursos de que se apoderaban poco a poco se fueron agotando”. (Schlanger, 2013, p.16). Ante dicho colapso, y posterior a las disputas bélicas entre el Sacro Imperio Romano y el Imperio Bizantino (*i.e.* las “cruzadas”), terminaron siendo las familias nobles venecianas –en materia económica- los sucesores de la “Orden de los pobres compañeros de Cristo” (Caballeros templarios) –cuyos miembros no combatientes en las cruzadas, gestionaron una compleja estructura económica dentro del mundo cristiano, mediante las que llegaron a crear nuevas técnicas financieras que constituyen una forma primitiva del concepto moderno de *banco*.

Ya desde mediados del siglo XIII se establecieron los primeros bancos de Italia como poderes, que eran imperios financieros familiares, en dicho tenor la Ciudad-estado más importante fue Venecia, [...] por lo que a principios del siglo XIV algunos bancos venecianos eran ya capaces de controlar prácticamente la totalidad del comercio en Europa, incluso el más importante: el comercio de ultramar.” (*Ibíd.*, p.18). Es en ese punto de la historia que a Venecia

periodo, tanto nobles (patricios) un principio como plebeyos posteriormente, fueron participes de un modelo de gobierno en que la figura del cónsul ejercería las funciones de gobierno por un periodo determinado de tiempo, y su poder estaba supeditado a los acuerdos del senado, que estaba constituido por magistrados -elegidos mediante asambleas y comicios- de todas las regiones del que a la postre, se convertiría en el primer imperio del mundo.

En su periodo republicano, los romanos conquistaron y extendieron su influencia (en su momento de mayor dominio, alrededor del año 100 d.C.) desde el Océano Atlántico al Oriente medio, y desde el Río Rhin al norte del desierto del Sahara, llegando a abarcar una superficie de más de 6.5 millones de kilómetros cuadrados. Como era de suponerse al incrementar sus territorios mediante conquistas bélicas (iniciadas con la conquista primero de la península itálica -hacia el año 500 a.C.- hasta la conquista del Mediterráneo oriental y occidental, y las regiones de Galia, Britania, Hispania y África del norte, todo ello hasta el siglo segundo de nuestra era), inminentemente padecieron un periodo de lucha de intereses internos, crisis de poder y regionalización del imperio.

Aunado a lo anterior, al ser Roma un imperio fundamentado en el “esclavismo” como un sistema social y económico que explotaba a los más débiles y que terminó con manifestaciones de corrupción en sus niveles de gobierno, dieron paso a la tercera (y final etapa) del estado romano, los triunviratos que dieron paso a la etapa de los emperadores dictatoriales. Era tan grande la extensión del imperio romano y tantos los conflictos de poder internos, que termino dividiéndose en dos: en el imperio de occidente y el de oriente. El Imperio romano de occidente terminó transformándose en el año 325 (mediante el concilio de Nicea, que legitimó al culto cristiano) en lo que hoy es la Iglesia apostólica romana, que legitimó mediante la figura del Papa el poder absoluto de las diversas monarquías que se constituyeron a partir de la disolución del Imperio romano de occidente. Mientras que el Imperio Romano de Oriente, (con capital en Constantinopla, hoy Estambul) prevaleció hasta el año 1204 -en la época de las primeras cruzadas-, sin embargo, persistió hasta la disolución del “imperio otomano” a causa de la 1ª guerra mundial.

se le considera como la mayor potencia económica de Europa –incluso por encima de las monarquías regionales y la iglesia cristiana- hasta 1648, fecha en que, con la celebración de los tratados de paz en Wesfalia (con la que terminó la “Guerra de los treinta años” en Alemania y la “Guerra de los ochenta años” entre España y los Países Bajos) dio inicio un nuevo orden geopolítico en Europa central, basado en la naciente noción de soberanías nacionales.

Ya desde la “cuarta cruzada” -entre 1202 y 1204-, los nobles venecianos fueron los principales patrocinadores de la expedición militar, en la que los grupos afines al Sacro imperio romano (entre ellos los Caballeros templarios) menguaron de manera definitiva el poderío del Imperio Bizantino asentado en Constantinopla. Tal acontecimiento –crucial en la historia de la humanidad- permitió a los primeros bancos venecianos obtener grandes ganancias (como patrocinadores de los cruzados cristianos) que les permitieron capitalizarse y financiar entonces, la actividad comercial de ultramar de la época (*Ibíd.*, p.20).

Ello convirtió a Venecia en el punto de intersección entre Europa y el Oriente Próximo. Venecia por tanto, “se convirtió en el principal imperio marítimo basado en el transporte y control del comercio y la cultura, ya que controlaban el comercio de –entre otros bienes- el oro, la plata, el hierro, la sal y diversos textiles.” (*Ídem*); asimismo fueron la primer Ciudad-estado en tener el derecho de acuñar sus propias monedas (previo permiso del Papa Inocencio III) y en diversificar sus bancos por toda Europa, lo que los convirtió en el primer imperio comercial de la historia. Es a tal punto en la historia, que pueden rastrearse los orígenes del capitalismo²⁹. En 1509, la llamada “Liga de Cambrai”³⁰ forzó a los grandes capitales venecianos establecerse en Ámsterdam y Londres. Tal acontecimiento, permitió la consolidación de un incipiente modelo

²⁹ Es importante hacer dicha precisión, ya que los orígenes de la Administración como disciplina profesional está invariablemente asociada al modo de producción capitalista.

³⁰ Alianza surgida en 1508 entre el Papa Julio II, y las monarquías de Austria, Francia y España cuyo fin era el de minar el poderío económico y político de la Ciudad-Estado de Venecia.

financiero, en el que ciertas familias de banqueros que ostentaban *de facto* (y que se considera que aún ostentan) gran poder -tal como la familia Rothschild³¹-.

En buena parte gracias a las prácticas comerciales venecianas, entre los siglos XV y XVII el mundo fue explorado y unido prácticamente en su totalidad. Los viajes de Colón a América y de Marco Polo a China fueron el detonante de la explosión y expansión del comercio internacional y transoceánico. Vemos entonces como el comercio de época tuvo efectos significativos en la historia de la humanidad.

De acuerdo con proyecciones estadísticas de la *U.S. Census Bureau* (2001) la población mundial se prácticamente se duplicó entre el año 1500 y el año 1800 pasando de ser de alrededor de quinientos cincuenta millones a mil millones de personas en dicho periodo. Por su parte, de acuerdo con Madisson (2004) “el *PIB por habitante* de Europa Occidental se multiplicó por tres, frente a un crecimiento medio de sólo el 33% en el resto del mundo.” (p.178). De acuerdo con el mismo Madisson (*Ídem*): “Entre los factores responsables de esta diferencia destacan el progreso en las técnicas de navegación –fruto del esfuerzo científico– y sus consecuencias sobre el comercio – [que] permitieron multiplicar por veinte el comercio mundial entre 1500 y 1820-, además de la revolución del conocimiento -iniciada durante el Renacimiento-, la mayor libertad individual, y el desarrollo del *individualismo*. (p.179).

Durante el periodo del *colonialismo* y el *imperialismo* entre los siglos XV y XIX las grandes potencias marítimas y comerciales como Inglaterra, Francia, España, Portugal y Holanda; se valieron de las riquezas naturales de sus colonias, siendo los metales como el oro,

³¹ Familia que, siglos más adelante fue la encargada de financiar a los más importantes industrializadores de los EE.UU. durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX.

la plata, ciertos *commodities*³² los textiles, las especias, y algunos productos considerados exóticos, las principales fuentes de intercambio comercial, y por ende, de generación de riqueza. Hobsbawm (1971) nos recuerda: “Si la revolución industrial hubiese fracasado, como fracasaron tantas otras revoluciones del siglo XVII, es muy probable que el desarrollo económico se hubiese retardado mucho.” (p.34)

Por tanto como ya anticipaba Karl Marx, en el capitalismo *pre-monopolista* la estructura económica se consolida al llegar la clase burguesa al poder, *status* que le dan las relaciones de producción del sistema. Ya que al tener el control de los medios de producción, obtuvieron *de facto* el control de la sociedad, dado que tanto la propiedad privada como las relaciones de producción dan pie a las relaciones sociales que permiten a las “clases dominantes” ir más allá de la estructura capitalista, al crear una serie de superestructuras para sostenerse.

Esas superestructuras son: el *Estado*, la *ideología*, la *cultura*, las *instituciones*, las *leyes*, el *sentido común* y las *concepciones filosóficas*, conformando entonces, *un sistema social* (Castaingts, 2015). En este sentido, el poder político, es el poder organizado de una clase para oprimir a otra. De acuerdo con Lenin (1919, p.36) “el Estado es una maquinaria de opresión de una clase hacia otra, pues éste está configurado para servir a la propiedad privada.” (En Hobsbawm, 1999, p.34), ó lo que es lo mismo: a los poseedores del capital económico en tanto burguesía. En el modelo capitalista pre-monopolista es la burguesía el poder subyacente que controla al Estado.

Pero en la segunda fase del capitalismo, la *monopolista* -mejor conocida como Imperialismo- se crea un mercado internacional más influyente, ya que al disminuir la tendencia de ganancia o plusvalía, la clase burguesa invariablemente tiende a saturar el mercado (efecto

³² Hay que precisar que el uso de tal anglicismo es necesario dado que no existe una definición totalmente equivalente de éste vocablos en castellano. En economía los *commodities* son los bienes físicos que constituyen componentes básicos de los “productos elaborados”.

de monopolización) al incrementarse la oferta más que la demanda (si no existe una distribución de la riqueza más equitativa), lo que a su vez permite a las clases trabajadoras incrementar su demanda de bienes y servicios. Así, al llegar la crisis por sobreproducción, las clases dominantes debieron de buscar mercados en otros lugares o regiones, lo que dio pie al imperialismo de los monopolios que hubieron de encontrar nuevos mercados y consumidores³³, por tanto se creó una cadena de, tanto países centrales como de países periféricos, de países imperialistas y de colonias, y entre esos países hubo un escalafón de poder y jerarquías. Tal es el caso de Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX, que mediante el control de la energía (yacimientos de carbón) y la divisa internacional de cambio más influyente de la época (la libra esterlina) dominó al mundo; ese mismo poder lo ostenta hoy en día EE.UU. quien lo ostentaba ya desde del fin de la segunda guerra mundial (Hobsbawm, 1999, p.75)

Entonces, al existir un mercado mundial se crea necesariamente una nueva superestructura basada en el libre comercio que es promovido por el *Modelo económico neoliberal*³⁴. Hoy en día, los Estados ya no son controlados por las burguesías locales, sino

³³ Sanabria (2004) menciona que, de acuerdo con Ansoff (1998, p.3) y como parte del proceso de consolidación de la "era de producción en masa" -entre 1900 y 1930- y debido a la influencia y consolidación de los preceptos *tayloristas* de la AC en la industria norteamericana hacia finales de 1920 "la organización de la producción se caracterizaba por empresas complejas de unidades múltiples, a gran escala y burocráticas, supervisadas por administradores profesionales" (Shenhav, 1997, p.43; en *Idem.*, pp.60-61). Ejemplifica que la *Ford Motor Company* pasó de producir 6,000 unidades anuales de su "Modelo T" en 1906, a producir 15'000,000 de unidades en 1926.

Esta característica de la dinámica económica estadounidense (a partir de la Primera guerra mundial) duró hasta la crisis financiera de 1929, en que las condiciones de prosperidad y crecimiento económicos afectaron a los crecientes niveles de consumo. Ante dicha circunstancia, y otros factores clave como: la existencia de mercados saturados, el colapso del sistema financiero, niveles elevados de desempleo y la emergencia de las agrupaciones sindicales; propiciaron niveles de demanda muy inferiores a los niveles de producción hasta entonces alcanzados, lo que ocasionó, primero un exceso de producción y consecuentemente un exceso de inventarios.

Ello, condujo a un cambio paradigmático en la estrategia de producción en la industria, que se transformó de tipo "PUSH" (producir para luego vender) a una de tipo "PULL" (orientada a satisfacer las demandas, necesidades y preferencias del consumidor, así como valorar variables hasta entonces poco contempladas como la competencia y el entorno). El tipo estrategia de producción "PULL" logró su máxima consolidación hasta los años cincuenta del siglo pasado, en que fue desarrollada a un nivel más generalizado en todo tipo de compañías, no solo en las pertenecientes a la industria manufacturera. (*Ibíd.*, p.61)

³⁴ Impulsado por los ideales económicos de los EE.UU. basados en los principios de Milton Friedman y otros economistas influyentes de la llamada "Escuela de Chicago"; y que en la firma de los tratados de Bretton Woods en 1944, se impusieron a los principios *keynesianos* para la reconfiguración económica mundial, encaminadas al

más bien por los grandes monopolios y conglomerados tanto comerciales como financieros. (López, 2006, p.37). Ésta tercera fase del sistema capitalista mejor conocida como *Globalización económica* de acuerdo con Castaingts (2000) se caracteriza por la influencia nivel global de tres grandes ejes económicos³⁵: los EE.UU., la Unión Europea y las potencias asiáticas –Japón y China- (que ejercen su influencia económica y geopolítica en sus respectivos países satélites). En esta nueva era, se han creado condiciones de vida diferentes, pues partimos de la base de que los modos y relaciones de producción condicionan toda la sociedad en general, así se crean nuevas superestructuras y modifican las que ya existían, puesto que dé a poco, en la sociedad contemporánea la “empresa” ha reemplazado a la fabrica, la marca al producto y el consumidor al ciudadano. (pp. 24-25)

Dicha ideología económica (el neoliberalismo), aboga por la globalización³⁶ del flujo de capitales, lo que impacta en la extranjerización de los medios de producción de los países en vías de desarrollo –como en el caso de México- a merced de la posición dominante de los capitales y las empresas multinacionales y transnacionales por la concentración que se da en el juego del libre comercio, en que se promueve además la desregularización financiera, así como la privatización de los bienes soberanos y estatales (el llamado “adelgazamiento del Estado” o “desmantelamiento del Estado benefactor”, que es una condición necesaria para la implementación del modelo económico neoliberal en un Estado cualquiera).

desmantelamiento del llamado “Estado benefactor” y la implementación de un nuevo modelo económico global: el Neoliberalismo (es decir, la auto-regulación de los mercados económicos sin –prácticamente- la intervención del Estado como ente mediador).

³⁵ Que Castaingts (*Op, Cit*, 2000) denomina como “La gran triada”.

³⁶ “Los diversos procesos mediante los cuales las poblaciones humanas geográficamente dispersas establecen entre sí un contacto más estrecho y más directo, creando una única comunidad o una sociedad global.” (Giddens y Sutton, *Op. Cit.*, p.22).

Con todos los antecedentes previamente descritos, es importante enlazar la historia, el capitalismo y la administración. Por ello, de acuerdo con Barba (2013):

La Administración como disciplina surge como una necesidad propia de la sociedad capitalista. La lógica de la acumulación característica de la sociedad moderna estimula el desarrollo tecnológico aplicado a la producción, impulsando la primera revolución industrial y con ello el inicio de la configuración de una organización productiva dominante en la sociedad moderna, ésta forma de organización fue la fabrica industrial. (p.140)

2.2. La Administración como campo de conocimiento

Como se podrá apreciar, prácticamente desde el surgimiento de las primeras civilizaciones basadas en la división de roles y tareas dentro de núcleos tan primigenios como la familia, la milicia o el clero; la practica administrativa ha acompañado a la sociedad humana. Entonces, es posible plantear una división de la administración a lo largo de la historia de la humanidad; ya que desde el siglo trece hasta siglo diecinueve la administración se fue transformando de a poco en un campo o área de conocimiento formal. La administración al igual que otras ciencias y disciplinas de estudio comenzó como un constructo de conocimiento basado en la experiencia. Dicho conocimiento, en tanto saberes prácticos fue transmitiéndose a través del tiempo, y por tanto, se fue transformando de un saber empírico en un saber estructurado y fundamentado en principios y herramientas de aplicación “general”.

Dada su influencia, la administración ha formado parte del ideario colectivo como una forma de optimizar formas y procesos sociales a través de la división del trabajo, la optimización de recursos e incluso como “una manera de influir en la configuración social al establecer normas y jerarquías que influyen también en el orden social y que se convierte por tanto en un digno objeto de estudio” (Chanlat, 1993). Es importante por tanto, establecer una diferenciación que coadyuve a dilucidar la identidad de la *Administración*.

Barba (2013), menciona que “la Administración tal y como la conocemos, es característica y propia de la sociedad moderna, particularmente de la sociedad capitalista y se diferencia de la administración como práctica social” (p.140).

La aseveración de Barba más allá del sentido académico, cobra un sentido práctico para comprender a la Administración como un modelo de procesos inherentes a la sociedad humana, para poder optimizar los recursos a los que la misma tiene acceso para así controlar y transformar su medio ambiente. Además, a la Administración se le atribuye un rasgo característico: la *universalidad*, puesto está dirigida a toda actividad humana.

A partir del constructo anterior, que nos permite establecer a la *Administración* como un campo de conocimiento, Reyes (2007, pp.3-4) menciona –entre algunas otras- las siguientes definiciones que nos facilitan un acercamiento al concepto disciplinar de la misma:

- *“El principal propósito de la Administración debería consistir en asegurar el máximo de prosperidad para el patrón, unido al máximo de prosperidad el trabajador”.* (Taylor)
- *“La Administración es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.* (Fayol)
- *“Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a las personas en base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana para relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado”.* (Mooney)
- *“Es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar colaboradores responsables (y consiguientemente a los grupos que ellos dirigen), con el fin de que todos los servicios que se presenten sean debidamente coordinados con el fin de la empresa”.* (Tannenbaum)
- *“Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa para lograr un propósito dado”.* (Brench)
- *“Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a partir de un esfuerzo humano coordinado”.* (Fernández)

- *“La Administración es la coordinación de todos los recursos, a través del proceso de planeación, dirección y control, a fin de lograr objetivos definidos”. (Sisk y Sverdlik)*
- *“La Administración es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes”. (Koontz y O’Donnell)*
- *“La Administración es un conjunto de conocimientos referentes a las organizaciones integradas por nociones atinentes a la explicación científica de su comportamiento y nociones atinentes a su tecnología de conducción”. (Kliksberg)*

Como se podrá apreciar, el concepto de *Administración* no se limita a pocos tópicos integrados en una sola y clara definición. De acuerdo con la época, pensamiento y formación de los diversos autores citados, la palabra *Administración* adquiere una connotación compleja e incluso divergente, ya que contiene elementos tales como: *función, técnica, arte, proceso, ciencia o conocimiento*. Estos a su vez se enlazan con nociones tales como: *responsabilidad, prever, planear, organizar, mandar, coordinar, controlar, inspirar, deberes, funciones, objetivos y metas*, además de otros dos conceptos clave: *humanos y recursos*.

Por tanto, para la presente tesis se propone la siguiente definición de *Administración* (como disciplina) a efecto de condensar sus elementos fundamentales:

La Administración es una serie de prácticas y conocimientos en constante evolución; que mediante un conjunto de diversas técnicas, modelos y procesos, está orientada a facilitar la implementación y aplicación de las más pertinentes estrategias de planeación, organización, dirección y control. Ello, a efecto de alcanzar la mejor coordinación y retroalimentación de todos los recursos y capacidades de que dispone una organización, para la permanente consecución de sus metas y objetivos. Asimismo, debe considerar también las particularidades, dinámicas y complejidades propias del entorno en que ésta se desenvuelve.

2.3. El enfoque clásico de la estrategia

Para empezar, remitámonos al origen etimológico de la palabra *Estrategia*. Se trata de un vocablo proveniente del latín *strategia*, cuyo origen se remonta a la Grecia antigua. En griego, el vocablo “στρατηγία” se compone del prefijo “stratos” (que significa ejército), y que se antepone al subfijo “agein” cuyo significado es dirigir, conducir o guiar. Una evolución de dicha palabra es “στρατηγός” cuya traducción al latín es *strategos*, término por el cual se designaba al comandante de un cuerpo militar. Entonces, podemos apreciar que la connotación de la palabra remite a la noción de la capacidad formal para organizar y dirigir a un ejército.

Por su parte, el *Real Diccionario de la Lengua Española* (2017) define la palabra *estrategia* como:

Del latín *strategia* 'provincia bajo el mando de un general', y este del gr. στρατηγία *stratēgia* 'oficio del general', derivado de στρατηγός *stratēgós* 'general'.

1. f. Arte de dirigir las operaciones militares.
2. f. Arte, traza para dirigir un asunto.
3. f. Mat. En un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Desde su origen etimológico y connotación moderna, es posible identificar en la estrategia tres elementos clave. Primero, su origen y orientación eminente militar o bélico. Segundo, que nos remite a la capacidad, facultad o arte de guiar u orientar. Tercero, que ya desde la antigua Grecia (la cultura más avanzada en la evolución del pensamiento humano del mundo antiguo) el arte de dirigir resultaba un asunto relevante.

Así, la noción de estrategia hace referencia tanto a la capacidad de dirigir (personas) como a la capacidad de gestionar (recursos) en un campo de batalla, entorno o mercado.

2.3.1. La milicia: el campo clásico de la estrategia.

Pero no sólo en Grecia la noción de estrategia era un asunto importante. Más al oriente, en Asia - específicamente en la antigua China-, y dos mil quinientos años atrás, fue escrito el que es considerado por muchos como el tratado de estrategia militar más importante de toda la historia: “El arte de la guerra” atribuido a Sun Tzu³⁷. Quienes hayan tenido la oportunidad de leer *el arte de la guerra*, recordaran la historia que se cuenta al principio del mismo, y que nos puede acercar al genio militar atribuible a Sun Tzu.

Cuando el rey de Wu, Ho Lu, llamó a su corte a Sun Tzu a fin de conocer su legendaria capacidad para organizar y dirigir un ejército, puso a su disposición 180 mujeres –las concubinas del rey- a manera de ejército. Sun Tzu las organizó en dos compañías³⁸, poniendo al frente de cada una de ellas a las dos concubinas favoritas del rey.

Acto seguido, le dio a todas las mujeres una alabarda³⁹ y les explicó unas pocas instrucciones básicas. Repitió las órdenes tres veces para que quedaran claras. Cuando ellas ejecutaron las instrucciones de Tzu, lo hicieron de manera desordenada, con desgano y sin seriedad. Sun Tzu dijo entonces: *“Si las instrucciones no están claras, o no han sido explicadas correctamente, es el comandante [en el referido caso, él mismo] quien tiene la culpa”*. Repitió las órdenes otras tres veces y las explicó cinco veces más. Las mujeres, nuevamente, ejecutaron de manera poco ordenada las órdenes dadas por Sun Tzu.

Él entonces dijo:

³⁷ Sun Tzu fue un general, estratega y filósofo que provenía del estado de Ch’i en la antigua China (actual provincia de Shandong, en la costa oriental de China), cuyo nombre real era Sun Wu. El nombre Sun Tzu es un título honorario y póstumo que significa “maestro iluminado”. Se cree que vivió en la época del rey de Wu (entre 594 y 496 a. C.).

El título original de su famoso tratado es Shih Chi y consta de 13 capítulos donde expone 393 principios o estrategias militares.

³⁸ En el ámbito militar una compañía o escuadrón está conformada por entre 70 y 250 hombres.

³⁹ *i.e.* Una especie de lanza con cuchilla en la punta.

“Si las instrucciones no están claras, si no han sido explicadas, la culpa la tiene el comandante. Pero si las instrucciones han sido explicadas y las órdenes no se ejecutan de acuerdo a la ley militar, entonces los oficiales [en este caso las dos mujeres que fungían como capitanes de cada compañía] han incurrido en crimen”.

Acto seguido, ordenó a los verdugos del rey que fueran decapitadas las capitanas de cada compañía –aun a pesar de la oposición del propio rey-, para dar un escarmiento al resto del grupo.

Posterior a ello, designó al frente de cada compañía a aquellas que ocupaban el grado inmediato inferior. Pidió que se ejecutaran nuevamente las órdenes. Esta vez, no hubo ni titubeos, ni risas. Las órdenes fueron seguidas al pie la letra, no una, sino varias veces seguidas. Después de lo anterior, Sun Tzu pidió que le fuese enviado al rey el siguiente mensaje: *“Las tropas están adiestradas. El rey puede venir a pasar revista y a inspeccionarlas. Pueden ser utilizadas según los deseos del rey; no se detendrán ante el fuego, ni ante el agua.”*

Fue así, como relata el prefacio del libro que Sun Tzu, se convirtió en el General del ejército del rey de Wu. En dicho libro, se afirma que fue bajo el reinado de Ho Lu, que el reino de Wu se expandió y conquistó a los estados vecinos de Ch'u, Chin y Ch'i.

A pesar de lo cruel, idealista e inclusive misógina que pueda parecer la historia anterior, queda de manifiesto que la conducción de un grupo –en tanto ejército- en el ámbito militar es cosa seria. La dirección de los recursos y capacidades con que cuenta un ejército, requiere del uso de la disciplina y la inteligencia. A dicha conjunción se le conoce como *capacidad estratégica*.

A lo largo de trece capítulos Sun Tzu propone 393 principios estratégicos (tácticas) fundamentados en: los cálculos, la iniciación de acciones, proposiciones de la victoria o la

derrota, disposición de los medios o recursos, la firmeza, el enfrentamiento directo o indirecto, los cambios en el campo de batalla, la topología y el terreno, el ataque y la concordia y la discordia.

En el primer apartado de *El arte de la guerra: "Cálculos"*, se enlistan 28 principios. Se consideran 5 elementos fundamentales: *la influencia moral entre las tropas, las condiciones ambientales, el terreno de batalla, el mando y la doctrina*. El "General" es el responsable de las tropas en el campo de batalla⁴⁰. La *influencia moral* tiene que ver con la autoridad -basada en la confianza- que el general y sus superiores generen entre sus tropas más allá de la jerarquía⁴¹.

En el principio número 8, Tzu sostiene que: "Por *doctrina* entiendo la organización, la autoridad, la promoción de los oficiales al rango conveniente, la vigilancia de las vías de aprovisionamiento, y el cuidado de atender las necesidades esenciales del ejército. (2010, p.29)

Para Sun Tzu, todo el arte de la guerra está basado en el engaño. "Cuando seas capaz [de atacar] finge la incapacidad, [cuando estés] activo, la pasividad. Próximo, haz creer que estás lejos; alejado, que estas cerca. Ofrece un señuelo a tu enemigo para hacerlo caer en una trampa; simula el desorden y sorpréndelo" (Principios 18, 19 y 20). Asimismo, Tzu señala que ante un adversario más poderoso es preferible evitarlo que confrontarlo.

Además aconseja que, si el general adversario es arrogante y no sabe controlar su ira, se puede apelar a que, si se le logra irritar, tomará decisiones que afectarán el rumbo de la batalla

⁴⁰ La manera en que lo explica Sun Tzu, nos remite invariablemente al "Principio de unidad de mando" propuesto por Henri Fayol.

⁴¹ Como se puede apreciar, ya para Sun Tzu la confianza era también un elemento para generar autoridad, y era un elemento adicional a la aptitud de los oficiales. Para él, la jerarquía estaba intrínsecamente asociada a la autoridad. "7. Entendiendo por autoridad las cualidades de: sabiduría, equidad, humanidad, coraje y severidad de [los mandos y especialmente de] el general. (*Óp. cit.*, 2010, p.29)

(Principios 21 al 24). Concluyendo con el primer apartado de “Cálculos”, Sun Tzu propone: “[Principio] 25. Si está unido, divídele”; “26. Atácale por donde no esté preparado; haz una salida por donde no se lo espere” (*Ibíd.*, p.31). Para finalizar el primer capítulo de *El arte de la guerra*, Sun Tzu sostuvo hace ya dos milenios y medio, una postura significativamente cercana a los principios del “moderno” *Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas* (FODA); que dan sentido fundacional a la PE, al explicar en su Principio número 28:

“Pues bien, si los augurios realizados en el templo [centro de mando, cuartel general, etc.] antes de las hostilidades presagian la victoria, es que los cálculos indican una potencia superior a la del enemigo. Si anuncian la derrota, es que los cálculos revelan una potencia inferior. Dedicándose a hacer muchos cálculos se puede ganar; si se realizan pocos, la victoria es imposible. ¡Cómo merma sus posibilidades el que no hace ninguno! Gracias a estos cálculos yo examino la situación y el resultado se hace evidente.” (*Ibíd.*, p.35).

Si bien el sentido primordial del presente capítulo es hacer un análisis de la estrategia desde una perspectiva más orientada a los negocios y en particular a la PE de los siglos veinte y veintiuno, no se puede obviar, el establecer un análisis los principios propuestos en el libro “El arte de la guerra” dado su carácter fundacional en el *análisis estratégico* (al menos en el ámbito militar). A efecto de continuar con el análisis de *El arte de la Guerra*, particularmente de sus principios en tanto tácticas y estrategias (que se considera son de relevancia todavía hoy en día en ámbito de la gestión) se propone la siguiente tabla, en que se condensan a manera de guía (del pensamiento de Sun Tzu, y el porqué de su gran influencia en la literatura actual del *Management* y de la *Administración estratégica*⁴²) los principios estratégicos más relevantes de cada uno de los doce capítulos restantes del libro.

⁴² Es decir la condensación de buena parte del pensamiento de Chandler, Drucker y Mintzberg, entre otros; con respecto a la importancia de la estrategia en la gestión de organizaciones privadas con fines comerciales.

Tabla 2.1. Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">II. La dirección de la guerra</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La victoria es el principal objetivo de la batalla. Si tarda demasiado en llegar, las armas se embotan y la moral decae. • Si el ejército emprende batallas prolongadas, los recursos del estado no alcanzarán. Nunca se ha visto que una guerra prolongada beneficie a algún país. • La proporción más eficiente de efectivos de combate con relación a efectivos de apoyo es de 3 a 1. • Cuando las tropas están en campaña, el precio de todos los insumos se eleva, porque todo el mundo intenta obtener un beneficio extraordinario. • El general competente procura que sus tropas se alimenten de los suministros del enemigo. • No se debe saquear ni humillar al enemigo al menos que exista una justificación suprema. • “Trata bien al prisionero y cuidalo, así tendrá más respeto y menos odio por tu dominio.”
<p style="text-align: center;">III. La estrategia ofensiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la guerra la mejor política es la tomar un estado intacto. Capturar al enemigo vale más que destruirlo. • Es fundamental tener un consejero hábil e inteligente. • Para vencer al enemigo es necesario romper sus alianzas. • No permitas que tus enemigos se unan contra ti. • El que sabe cuándo combatir y cuándo no hacerlo, será el vencedor. • La peor política consiste en atacar a las ciudades [especialmente a sus ciudadanos civiles], no las ataques, al menos que no haya otra solución. • Los que son expertos en el arte de la guerra someten a sus enemigos sin combate, toman las ciudades sin efectuar el asalto y derrocan un Estado sin operaciones prolongadas. • Si las fuerzas son iguales, puedes emprender el combate; en estas condiciones vencerá el general más competente. • “Si yo soy dueño de todos mis recursos y el enemigo está desconcertado, si mis tropas tienen energía y las tuyas están apáticas, entonces aunque sean superiores en número, puedo librar la batalla.” • Si tus fuerzas son inferiores, debes ser capaz de batirte en retirada. Mientras tus tropas estén en inferioridad evita que el enemigo tome la iniciativa de ataque.
<p style="text-align: center;">IV. Disposición o formación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nuestra invencibilidad depende de nosotros, la vulnerabilidad del enemigo, depende de él. • El que tenga generales competentes y los proteja de las injerencias [ocurrencias] de los soberanos, será el vencedor. • La confusión en mi ejército conduce a la victoria del adversario. • Cuando se dispone de medios suficientes, lo adecuado es la defensa; cuando se dispone de medios más que suficientes lo adecuado es el ataque. • Los que son aptos en el arte de la defensa saben cómo esconderse; los que son aptos para el ataque lo hacen rápidamente y de manera fulminante. • Triunfar en un combate y ser proclamado “experto” no es sinónimo de habilidad. Triunfar en una batalla fácil no proporciona la reputación de ser sabio, ni el merito de ser valiente. • En materia de planificación, jamás un movimiento inútil; en materia de estrategia, nunca un paso en vano.

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">IV. Disposición o formación (Continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un comandante en jefe que sea hábil, actúa de forma que le permita ocupar una posición que le proteja de la derrota, y no desaprovecha la oportunidad de dominar al enemigo. • Los que son expertos en el arte de la guerra practican el Tao [La vía de la humanidad y la justicia], y hacen respetar las leyes [las “leyes” son las reglas y las instituciones]. Por tanto están en condiciones de formular una política victoriosa y hacer invencible a su gobierno. • Los elementos del arte militar son: <ol style="list-style-type: none"> 1. La apreciación del espacio. 2. La estimación de las cantidades [los recursos] 3. Los cálculos 4. Las comparaciones 5. Las probabilidades de victoria.
<p style="text-align: center;">V. Fuerza o autoridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Conoce al enemigo y conócete a ti mismo, y en cien batallas, no correrás jamás el mínimo peligro. Cuando no conozcas al enemigo pero te conozcas a ti mismo, las probabilidades de victoria o de derrota son iguales. Si a un tiempo ignoras todo del enemigo y de ti mismo, es seguro que estas en peligro en cada batalla.” • En términos generales, mandar a muchas personas es como mandar a unas pocas. Es cuestión de <i>organización</i>. • Para dirigir un ejército hay que confiar [delegar] las responsabilidades. Primero a los generales y luego a los oficiales y a sus ayudantes y fijar los efectivos de las diversas formaciones (...). Cada uno de estos elementos está subordinado al que le precede en jerarquía y tiene autoridad sobre el inmediato posterior. • Cada uno de ellos debe estar perfectamente entrenado, para poder dirigirlos como si se tratara de pocos individuos. Es cuestión de despliegue y de señales. • Los colores fundamentales, los sabores y las notas musicales son solamente 5, pero sus combinaciones son tan variadas que es imposible comprenderlas todas. En tal sentido se encuentran las estrategias, que pueden propiciar una gran cantidad de tácticas. • Si de un golpe el halcón destroza el cuerpo de su presa, es porque [dicho golpe] lo descarga en el momento preciso. • El orden y el desorden dependen de la organización, el valor y la cobardía, de las circunstancias; la fuerza o la debilidad del momento de los despliegues. • En el arte de la guerra no existen reglas fijas. Las reglas se establecen de acuerdo con las circunstancias. • El comandante en jefe competente espera la victoria de la situación y no de sus subordinados. No descarga solamente sobre sus hombres todo el peso de la obra a realizar. • El valiente sabe batirse, el prudente, defenderse; el sabio, asesorar. No se desperdicia el talento de nadie. Sin embargo, no esperes ninguna hazaña de los que carecen de talento. • No confíes a la gente tareas que no puedan cumplir. Haz una selección y da a cada cual responsabilidades adecuadas a sus cualidades. • Cuando se mandan tropas, hay que sacar partidos de la situación exactamente como cuando se hace rodar una bola por una pendiente abrupta. La fuerza empleada es mínima, pero los resultados alcanzados son enormes. • “Cuando saquees una región reparte tus fuerzas, cuando conquistes un territorio, reparte las ganancias.”

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">VI. Puntos débiles y puntos fuertes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente, el que ocupa el terreno primero y espera al enemigo; tiene la posición más fuerte; el que llega más tarde (...), está ya debilitado. Por esto, los expertos en el arte militar hacen que el enemigo acuda al campo de batalla y no se dejan atraer por él. • “Cuando el enemigo esté en una posición más fuerte, habrás de saber mermarlo; cuando esté bien nutrido, hazle pasar hambre; cuando este descansando, obígale a pasar a la acción.” • [Respecto al enemigo] rodea lo que defiende, [y por donde espera el ataque], alcánzalo por donde no lo espere. • “Impalpable e inmaterial, el experto no deja huellas; misterioso como una divinidad es inaudible. Así pone al enemigo a su merced.” • “El enemigo debe ignorar donde me propongo librar la batalla, porque si lo ignora deberá de estar preparado en muchos puntos diferentes.” • El que dispone de pocos efectivos debe prepararse contra [un eventual ataque de] el enemigo; el que dispone de efectivos abundantes obliga al enemigo a que se prepare contra él. • Lo que es de gran importancia en la guerra, es comprender y combatir la estrategia del enemigo. • Los expertos en las tácticas de guerra, deben saber donde y cuando se librá la batalla. Calculan itinerarios y fijan la fecha. Averigua (...) los planes del enemigo y sabrás que estrategia será eficaz y cual no. • La suprema habilidad en la posición de las tropas consiste en no presentar una forma susceptible de ser definida [por el enemigo] con claridad. “Por esto, cuando he conseguido una victoria, no vuelvo a emplear la misma táctica otra vez, sino que, respondiendo a las circunstancias, varío mis métodos hasta el infinito.” • Un ejército debe ser como el agua: que se amolda al terreno, que no lucha contra la gravedad, que no tiene una sola forma rígida y que se infiltra donde el terreno así lo permite.
<p style="text-align: center;">VII. Lucha y maniobras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente, cuando se utilizan las fuerzas armadas, el general recibe en primer lugar, las órdenes del soberano. Después reúne a las tropas y moviliza a la población. Hace del ejército un todo homogéneo y armoniza los diferentes elementos. • Nada más difícil que el arte de la maniobra. La dificultad en este terreno consiste en convertir un camino tortuoso en la vía más directa y en cambiar la mala suerte en ventaja. • Los que ignoran las condiciones geográficas no pueden conducir la marcha de un ejército • Los que no recurren a guías locales no podrán obtener [conocer] las ventajas del terreno. • El que conozca el arte de la progresión directa e indirecta, alcanzará la victoria. Este es el arte de la maniobra. • Según Tu Mu “...La ley militar declara: «los que no avanzan cuando deben avanzar y los que no retroceden cuando deben retroceder [refiriéndose a las tropas], serán decapitados [relevados o despedidos, en un sentido organizacional y no marcial].” • “Si [sabes que] el enemigo finge huir no lo persigas. No te abalances ávidamente sobre los cebos que te ofrezcan.”

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">VIII. Las 9 variables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se trata de hacer uso de las fuerzas armadas, la costumbre prescribe que el comandante en jefe reciba su mandato del soberano para movilizar a la población y reclutar el ejército. • Existen casos en que el general no debe atenerse necesariamente a las órdenes del soberano. Ello, en virtud del mejor cálculo del provecho. • Hay caminos que no se deben recorrer, tropas a las que no hay atacar, ciudades que no se deben sitiar y terrenos que no hay que disputarse. • En un terreno propicio a las comunicaciones, únete a tus aliados. En un terreno despejado, no debes retrasarte; en un terreno cerrado, recurre a tu ingenio; en un terreno mortal: lucha. • No fuerces hasta el límite a un enemigo que se encuentra en una situación apurada. Es necesario dejar salida a un enemigo cercado. No siempre la solución es la muerte del enemigo. Si [el enemigo] sabe que ha sido derrotado, preferirá huir que combatir, a menos que sepa que igualmente va a morir. • (...) El general debe tener en cuenta en sus deliberaciones simultáneamente los factores favorables y los desfavorables. Considerando los factores favorables hará viable su plan; considerando los factores desfavorables, quizá logre resolver las dificultades. • Hay cinco cualidades que son peligrosas en un general: <ol style="list-style-type: none"> 1. Si es temerario, puede perder la vida. 2. Si es cobarde, será capturado. 3. Si es iracundo, puede ser ridiculizado. 4. Si tiene un sentido del honor demasiado susceptible, se le puede calumniar 5. Si tiene un espíritu compasivo, se le puede atormentar. <p>“Estos cinco rasgos, son graves defectos de un general y en las operaciones militares, son catastróficos.”</p>
<p style="text-align: center;">IX. Campanías</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Pelea a favor de la pendiente, no ataques nunca cuesta arriba.” • “Un ejército prefiere un terreno elevado a uno hundido; aprecia el sol y detesta la sombra.” • “Si notas que [las tropas del enemigo] están desordenadas, es que su general carece de prestigio. Si notas que se alborotan y hacen mucho ruido, es que tienen miedo. Si notas que se apoyan sobre sus armas y no avanzan cuando tienen ventaja en el terreno, es que están cansadas.” • “Si un general establece planes inútiles, todo el mundo termina cansado. Si las órdenes carecen de firmeza, la moral de sus hombres es baja y los oficiales se enfurecen.” • “Si los hombres se reúnen constantemente en pequeños grupos y se hablan al oído, el general ha perdido la confianza del ejército.” • “Las recompensas demasiado frecuentes indican que el general se está quedando sin recursos [autoridad], y los castigos demasiado frecuentes, indican que está repleto de angustia.” • “En la guerra la simple superioridad numérica no ofrece ninguna ventaja. No avances fiado exclusivamente en la potencia militar.” • Basta con estimar correctamente la situación del enemigo y concentrar las fuerzas propias para apoderarse de él. Nada más. El que carezca de previsión y subestime al enemigo, será, sin duda, capturado por él. • Si las órdenes están justificadas en todas las ocasiones y se ejecutan siempre, las relaciones entre el comandante y las tropas serán satisfactorias.

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">X. El terreno o campo de batalla</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “El <u>terreno</u>, atendiendo a su <u>naturaleza</u>, puede clasificarse en: accesible, insidioso, indiferente, cerrado, accidentado y «distante».” • Si el terreno puede ser fácilmente atravesado por los bandos contendientes, se llama <i>accesible</i>, el primero en llegar, será el que tomará ventaja en la batalla. • Un terreno del que es fácil salir pero al que es difícil volver se llama <i>insidioso</i>. El buen estratega, calcula el momento apropiado para salir y debe evitar volver. • Un terreno igualmente desfavorable para los contendientes se llama <i>indiferente</i>. Debido a su naturaleza, aunque el enemigo ofrezca ventaja no se debe entrar en él antes que el enemigo lo haya hecho. El sufrirá más bajas si entra 1º. • En un <i>terreno cerrado</i> tiene la ventaja el primero en entrar y debe defenderlo. • “En un <i>terreno accidentado</i> me situaré en un punto alto y soleado y esperaré al enemigo. Si es él el primero en entrar, le atraeré retirándome, no lo seguiré.” • El terreno distante es aquel que no ofrece una posición estratégica ni para el enemigo ni para mí. No es conveniente librar una batalla en él, a menos yo que tenga ventaja y que el general rival sea iracundo o arrogante. • Si las tropas son fuertes y los oficiales débiles, el ejército es insubordinado. Si los oficiales son valientes y las tropas ineficaces, el ejército está en apuros. • “Si el general es moralmente débil y su autoridad y órdenes no son claras y precisas, si no hay [además] reglas fijas para guiar a los oficiales y a las tropas las formaciones carecen de corrección, entonces el ejército está desorientado.” • El general deberá escoger a 1 entre cada 10 hombres por su valentía e inteligencia, ellos habrán de conformar sus “fuerzas especiales”. Ellos, a su vez deberán ser situados a la vanguardia. • “La configuración del terreno juega un papel vital en el combate. El general eminente sabe estimar la situación del enemigo y de calcular distancias, así como la dificultad del terreno. El que lucha teniendo un conocimiento perfecto de estos factores, está seguro de la victoria; en caso contrario la derrota es cierta.” • (...) El general que no busca su gloria personal cuando avanza, que no se preocupa de evitar una sanción cuando retrocede, y que cuya única finalidad es proteger a la población y servir al superior interés de su Soberano, es una joya para el Estado.” • “Por eso digo: «Conoce al enemigo, conócete a ti mismo y tu victoria nunca se verá amenazada. Conoce el terreno, conoce las condiciones meteorológicas [fuerzas ambientales] y tu victoria será total».”
<p style="text-align: center;">XI. Las 9 clases de terreno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Atendiendo a la <u>utilización de las tropas</u>, el <u>terreno</u> puede ser clasificado en «<i>terreno de dispersión</i>», «<i>fronterizo</i>», «<i>clave</i>», «<i>de comunicación</i>», «<i>hostil</i>», «<i>difícil</i>», «<i>cercado</i>» y «<i>terreno mortal</i>».” • “Si un señor lucha en su propio terreno, está en terreno de dispersión”. En él, los oficiales y las tropas ansían volver a sus cercanos hogares. • “Si penetra levemente en un territorio enemigo, está en «terreno fronterizo»” • Un terreno que sea igualmente ventajoso para las dos partes, es un <i>terreno clave</i>. • Mientras que un terreno igualmente accesible para las partes es un <i>terreno de comunicación</i>. • “Si un Estado está rodeado por otros tres, su terreno es uno de «convergencia». El que primero se apodere de él, podrá convertirse en «imperio».” • El ejército que ha penetrado profundamente en territorio enemigo (...), se encuentra en un «terreno hostil». Es un terreno del que es difícil volver.”

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">XI. Las 9 clases de terreno (Continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un terreno accidentado y difícilmente transitado [de naturaleza neutral] es un <i>terreno difícil</i>. • Un terreno al que es difícil acceder y tortuoso de transitar, en el que el enemigo con puede vencer aun con pocas tropas, es un <i>terreno cercado</i>. • “Un terreno en el cual un ejército no puede sobrevivir, sino peleando enérgicamente se llama «mortal»”. • “Por eso te digo: no combatas en <i>terreno de dispersión</i>; no te detengas en las <i>regiones</i> [terrenos] <i>fronterizas</i>. No ataques a un enemigo que ocupe un <i>terreno clave</i>; en <i>terreno de comunicación</i>, procura que tus formaciones no se separen. En un <i>terreno de convergencia</i>, alíate con los Estados vecinos; en el <i>terreno hostil</i> no saquees. En el <i>terreno difícil</i>, aprieta el paso; en <i>terreno cercado</i> inventa estratagemas. En <i>terreno mortal</i>, lucha.” • [Sun Tzu recomienda]: “En <i>terreno de dispersión</i> yo formaría con el ejército un solo bloque, firmemente determinado. En <i>terreno fronterizo</i>, mantendría a mis fuerzas estrechamente unidas. En un <i>terreno clave</i> reforzaría mi retaguardia. En <i>terreno de comunicación</i>, dedicaría una extraordinaria atención a mi sistema de defensa. En el <i>terreno de convergencia</i> consolidaría a mis alianzas. En un <i>terreno hostil</i> me aseguraría de un suministro constante de provisiones. En el <i>terreno difícil</i> quemaría etapas. En <i>terreno cercado</i> bloquearía los puntos de acceso y las salidas [a mi propio ejército]. En un <i>terreno mortal</i> mostraría que no hay posibilidad alguna de sobrevivir [sin luchar enérgicamente]. • “El general debe estudiar con gran cuidado las modificaciones tácticas adecuadas a los 9 tipos de terrenos, las ventajas inherentes al empleo de las formaciones compactas o extensamente desplegadas y los principios que rigen el comportamiento humano. (...) Si el enemigo ofrece una oportunidad, aprovéchala sin demora.”
<p style="text-align: center;">XII. El ataque por el fuego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Quienes utilizan el incendio para apoyar sus ataques tienen la inteligencia de su lado; los que utilizan las inundaciones, la fuerza.” • “Cuando el fuego se atizado por el viento, no ataques contra el viento. Si el viento sopla de día, amainará de noche.” • “Ganar batallas y apoderarse de los objetivos prefijados, pero sin conseguir ventaja alguna de estos resultados es de mal augurio y se llama «pérdida de tiempo».” • “(...) Se dice que los soberanos ilustrados deliberan acerca de los planes y que los buenos generales los utilizan.” • “No actúes si no es en interés del estado. Si no estás en situación de obtener el éxito, no recurras a la fuerza. Si no estás en peligro, no luches [lo que hace notar que la guerra es la última solución] “.Por esto, el soberano competente es prudente y el buen general es precavido frente a los movimientos inconsiderados.”
<p style="text-align: center;">XIII. La utilización de los agentes secretos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Pues si el príncipe esclarecido y el general competente derrotan al enemigo cada vez que pasan a la acción (...), es gracias a la información previa.” • La “información previa” no tiene que ver con adivinaciones, suposiciones o cálculos “alegres”. Es necesario obtenerla de los hombres que conozcan la situación del enemigo. • “Utiliza a los traidores que se encuentren en las filas del enemigo.” • “Existen 5 clases de agentes secretos que se pueden utilizar: los agentes indígenas, los internos, los dobles, los liquidadores y los agentes flotantes.”

Tabla 2.1. (Cont.) Principios estratégicos más relevantes en la milicia, según *El arte de la guerra* de Sun Tzu.

Capítulo	Principios más relevantes
<p style="text-align: center;">XIII. La utilización de los agentes secretos (Continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Los <i>agentes indígenas</i> son los procedentes del país enemigo”. • “Los <i>agentes internos</i> son funcionarios enemigos empleados por nosotros.” • “Los <i>agentes dobles</i> son espías del enemigo empleados por nosotros.” • “Los <i>agentes liquidables</i> son aquellos de nuestros espías a los que deliberadamente proporcionamos informaciones totalmente falsas. • “Los <i>agentes flotantes</i> son los que me traen información constantemente.” [Pueden infiltrarse fácilmente en el enemigo y salir con igual facilidad: como los que cuentan con doble ciudadanía, los que tienen fuertes lazos comerciales, de trabajo, etc. Pero también sienten simpatía por mi o mis intereses] • “Jamás ha existido un lugar donde el espionaje no haya sido utilizado”. • En toda nación [organización] hay quienes están dispuestos a colaborar con nosotros, ya sea porque: “Hay hombres de merito que han sido destituidos, injustamente castigados, relegados a funciones modestas”. Hay quienes aun con capacidad jamás han accedido a puestos de responsabilidad, quienes desearían gozar de más reconocimiento, y quienes sólo buscan tener más poder o riqueza. De entre ellos surgen los <i>agentes indígenas</i> y <i>agentes internos</i> (principalmente) • “Es primordial descubrir a los agentes del enemigo que vienen a realizar actividades de espionaje en tu contra y sobornarlos, con el fin de pasen a tu servicio. Esta es la forma de reclutar y utilizar a los <i>agentes dobles</i>. Por medio de ellos, se pueden reclutar y emplear a los <i>agentes indígenas</i> y a los <i>agentes internos</i>.” • De entre las tres clases de agentes previamente mencionados, ellos nos informarán quienes de entre [las estructuras de él] enemigo son los funcionarios más codiciosos y negligentes: de entre éstos últimos, serán reclutados los <i>agentes liquidables</i>. • “Quien no sea sagaz y prudente, humano y justo, no podrá utilizar los agentes secretos, y quien no sea fino y sutil, no logrará arrancarles la verdad.” • “Ante todo hay que apreciar el carácter del espía y determinar si es sincero, digno de fe y realmente inteligente. Luego podrá ser empleado.” • “Se precavido con el espía que haya sido manipulado.” • “El soberano debe tener un conocimiento completo de las actividades de las 5 clases de agentes. Este conocimiento debe proceder de los agentes dobles y por eso es necesario tratarlos con la mayor liberalidad.” • “(...) Solamente el soberano esclarecido y el general de valía que sepan utilizar como agentes a las personas más inteligentes, tendrán la certeza de realizar grandes cosas. Las operaciones secretas son esenciales en la guerra; de ellas dependen los movimientos del ejército”. “Un ejército sin «agentes secretos» es como un hombre sin ojos y sin oídos.”

Elaboración propia. (2017). Con base en *El arte de la Guerra* (Sun Tzu, 2010)

Muchos siglos después, otro gran teórico militar -e historiador-, el General prusiano⁴³ Carl Philipp Von Clausewitz (1760–1831) mediante otro de los considerados como pilares del arte

estratégico de la guerra, en su tratado “De la guerra”⁴⁴ de 1830, concibe a la guerra como: “Un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad” (Von Clausewitz, 2010, p.5). Asimismo, su máxima más reconocida considera a la guerra como “la continuación de la política por otros medios”.

Von Clausewitz, en contraposición a Sun Tzu⁴⁵, creía que combatir a un adversario sin el uso de la fuerza, era una concepción poco realista y “sentimentalista”. Para él, “cada uno justifica al adversario y cada cual impulsa al otro a adoptar medidas extremas, cuyo límite no es otro que el contrapeso de la resistencia que le oponga el contrario” (*Ibíd.*, p.6).

Por ello, en un marco histórico-político en que la noción de Estado soberano estaba en franco proceso de institucionalización (en la Europa del siglo diecinueve), Von Clausewitz, consideraba también que: “si la guerra constituye un acto de fuerza, las emociones están necesariamente implicadas en ella” (*Ibíd.*, p.8). Asimismo, apelaba a que la inteligencia era el atributo principal en la conducción de la guerra, y que dicha inteligencia diferenciaba a las acciones salvajes de las acciones civilizadas (incluida la guerra, cuando era necesaria). Resulta igual de interesante su afirmación de que “la búsqueda de la destrucción del adversario, no se ha visto de manera alguna debilitada o desviada por el avance de la civilización” (*Ibíd.*, p.10).

La *política* –como una acción, como un acto- y la *inteligencia* eran para Von Clausewitz, los únicos elementos “racionales” de la guerra moderna. De acuerdo con él, los demás elementos de la guerra eran el *odio*, la *enemistad*, la *violencia primitiva*, el *juego del azar* y las *probabilidades*. Más aún, él consideraba que la guerra se nutre de una trinidad fundamental de aspectos inherentes: el *poder* de los elementos, la *enemistad u odio* entre los entes en conflicto

⁴³ Originario de Prusia, hoy territorio alemán.

⁴⁴ Una serie de manuscritos que von Clausewitz (en su carácter de director de la academia militar de Berlín entre 1816 y 1830) no alcanzó a finalizar, y que fueron condensados en una obra póstuma.

⁴⁵ Quien consideraba que el verdadero “arte de la guerra” consistía en evitarla de ser posible.

y la “caprichosa” influencia de la *probabilidad* y *el azar* (es decir: la suerte). Fundamenta sus principios en el análisis de los siguientes elementos: la destrucción del enemigo, la victoria, la incertidumbre, la fricción, objetivo político de la guerra, la defensiva, el contra-ataque, táctica y estrategia, planificación y conducción del combate. (Von Clausewitz, *dixit*)

Asimismo, la política en tanto objetivo -o lo que es lo mismo el *objetivo político*- como causa esencial de la guerra, tiene que asumir el papel de factor principal en el proceso de asignación de recursos y fuerzas en una guerra; ya que como Von Clausewitz sostiene, el sentido político puede tomar diferentes matices de acuerdo al momento y a las circunstancias. Al menos en el caso de Estados en conflicto, una misma población apoyará o no una guerra, dependiendo de las circunstancias políticas en que ésta se suscite.⁴⁶ El objetivo político de la guerra según Clausewitz “será la medida tanto para el propósito a alcanzar mediante la acción militar, como para los esfuerzos necesarios para cumplir con ese propósito” (*Ibíd.*, p.14).

Entonces, para Von Clausewitz la *guerra es política* y la política es también *estrategia*. Y define a la estrategia como “el uso del encuentro (en el teatro de batalla) para alcanzar el objetivo de la guerra, por lo tanto, debe imprimir un propósito a toda la acción militar, propósito que debe concordar con el objetivo de la guerra” (*Ibíd.*, p.100). Y profundiza que:

El uso del combate para los fines de la guerra; así pues, tiene que fijar todo el acto bélico en una meta que corresponde con el objetivo del mismo, es decir: desarrollar el plan de guerra, y enlazar con ese objetivo la serie de acciones que deben conducir al mismo, o sea, los diseños de las diversas campañas, y disponer en ellas los distintos combates, [...] se debe además supervisar su adecuada ejecución en todo momento (*Ibíd.*, p.45).

⁴⁶ **N. del A.:** El postulado de Von Clausewitz, estaba permeado de los acontecimientos de las primera, segunda y tercera guerras napoleónicas (entre 1792 y 1806), en que las teorías de la ilustración, la visión romántica de un Estado soberano y liberal, así como la asunción de un pensamiento de identidad nacional entre los alemanes, llevaron a estos últimos a combatir los esfuerzos imperialistas de Napoleón Primero. Dicha resistencia a la amenaza napoleónica por parte de los alemanes no hubiese posible en los años previos, en que las ideas nacionalistas no eran de interés primordial entre el grueso de la población alemana.

En tal sentido, Von Clausewitz afirma que:

La victoria, es decir, el éxito táctico, en principio es tan sólo un medio para la estrategia y en última instancia, los hechos que han de conducir a la paz son los que constituyen su objetivo final. El empleo de ese medio para alcanzar el objetivo va acompañado también de circunstancias que ejercen más o menos influencia sobre él. (*Ibíd.*, p.69).

Para Carl Von Clausewitz, el objetivo final de la guerra es “abatir al enemigo”, por ello: “tenemos que regular nuestro esfuerzo de acuerdo con su poder de resistencia” (*Ibíd.*, p.10). Para él, “la *resistencia* del enemigo se compone de dos factores indisolubles: *la magnitud de medios* [recursos] con los que el enemigo cuenta y su *fuerza de voluntad*” (*Ídem*). La magnitud de recursos se puede calcular (aunque no del todo) con base en estimaciones, sin embargo la fuerza de voluntad del bando oponente sólo la podremos conocer en el campo de batalla. Además él consideraba que, con base en las estimaciones anteriores habremos de hacer modificaciones en la práctica.

Pero ello, es no es un ejercicio puramente abstracto. Para Carl Von Clausewitz, el cálculo de probabilidades de éxito es un ejercicio que va mas allá de cálculos racionales, ya que considera que “la voluntad del hombre no extrae nunca su fuerza de las sutilezas lógicas” (*Ibíd.*, p.13). Por ello, “todo cambia de aspecto, empero, al pasar del mundo abstracto a la realidad” (*Ídem*). Además, según él, los resultados de la guerra nunca son *absolutos* ni *permanentes*, son –en el mejor de los casos- apenas *transitorios*. Ya que como bien menciona: “De acuerdo con las leyes de probabilidad, por el carácter, las instituciones, la situación y las circunstancias que definen al oponente, cada bando extraerá sus conclusiones respecto de cuál será la acción del contrario y, al tenor de ello, determinará la suya propia” (*Ibíd.*, p.14).

Dentro del profundo análisis realizado por Von Clausewitz con respecto a la guerra, sostiene que la guerra es prácticamente un juego, con la salvedad de que a diferencia de los

juegos en su sentido más puro, el *azar* ostenta un papel fundamental. En cambio en la guerra, la estrategia debería tomar el papel del azar: ya que “traza el plan de guerra, y para el propósito de la misma, añade la serie de actos que conducirán a ese propósito: es decir, traza los planes para las campañas por separado y prepara los encuentros que serán librados en cada una de tales campañas.” (*Ibíd.*, p.100)

Finalmente, Von Clausewitz añade que:

Como todas estas son cuestiones que en gran medida sólo pueden ser determinadas sobre la base de suposiciones, algunas de las cuales no se materializan, mientras que cierto número de decisiones referentes a detalles no pueden ser tomadas de antemano en forma alguna, es evidente que la estrategia debe estar presente en el campo de batalla, para concertar esos detalles sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosa que es en todo momento necesaria. En consecuencia, la estrategia no puede ni por un instante dejar de ejercer su tarea. (*Ídem*).

2.4. Del pensamiento estratégico militar al pensamiento estratégico organizacional

Ya desde la antigua Grecia no sólo se asociaba la noción estratégica con la milicia, sino también en un contexto mercantil. Sócrates comparó las actividades de un empresario con las de un general, señalando que “en toda tarea, quienes la ejecutan debidamente tienen que hacer planes y mover recursos para alcanzar un objetivo”. (Drucker, 1954, p.8).

De acuerdo con Mintzberg, Quinn y Voyer (1997) “los primeros estudiosos modernos que lograron la estrategia a los negocios fueron Von Neumann y Morgenstern en su obra sobre “la teoría de juegos”. Ellos definieron a las estrategias como “la serie de actos planificados que ejecuta una empresa.” (p.25).

No obstante, y de acuerdo con los mismos autores, debemos atribuir a Alfred D. Chandler (1962) ser el primero en abordar a la estrategia enfocada al ámbito empresarial desde la academia contemporánea. Él, en el libro *Strategy and structure* definió a la estrategia como “el elemento que determina las metas básicas de una empresa a largo plazo, así como la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos para alcanzar esas metas.” (Chandler, 1962; en Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997, p.26)

Años después Learned, Christensen, Andrews y Guth (1969), revolucionaron el concepto al proponer que:

La estrategia representa un patrón de objetivos, propósitos o metas así como las políticas y los planes principales para alcanzar esas metas, presentándolos de manera tal que permitan definir a la cual se dedica la empresa [organización] o las cual se dedicará, así como el tipo de empresa [organización] que es o que será. (p.15).

Pero para Igor Ansoff (1965), la estrategia está más orientada a la ejecución que a la planeación. Ya que la concibe como el hilo conductor que discurre entre las actividades de la empresa y los productos (o servicios) y mercados. De tal modo, la estrategia se convierte en una regla para tomar decisiones.

Partiendo de la concepción de Ansoff, Hofer y Schendel (1978, pp.15-16) conceptualizan que dicho “hilo conductor” –en tanto estrategias- consta de cuatro componentes:

1. El *alcance* los productos (o servicios) que ofrece la empresa y el o los mercados en que opera;
2. El *vector de crecimiento* o proyección de cobertura de mercado que la organización espera;
3. La *ventaja competitiva*, es decir los elementos intrínsecos a ella [la organización] o a sus productos/servicios que la posicionan de manera favorable en el mercado ante sus competidores; y,

4. La *sinergia*, es decir la articulación favorable de las diversas partes que conforman a la organización, capaces de propiciar el mejor desempeño de la misma.

Cualquiera con cierto grado de poder y esfera de control, que quiera o deba enfrentar una amenaza o conquistar una posición puede formular estrategias. El estrategia efectivo “es aquel que tolera contradicciones, aprende a conocer sus causas y efectos y a conciliarlos lo suficiente para generar una acción eficaz.” (Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997, p.16).

Dicho lo anterior, y desde la perspectiva de los Estudios Organizacionales, de la Rosa, Lozano y López (2013) consideran al “pensamiento estratégico” como “un concepto tanto ambiguo como genérico, del que se ha hablado mucho y en el que se ha profundizado poco, al punto de llegar a representar un «sinsentido»”. (Liedtka, 1998, p.121; en *Ibíd.*, p.21). Estos autores citan también a Heracleus (1998) quien ha afirmado que:

Ahora no solamente la planeación estratégica es todavía usada de diversas formas, sino la situación es todavía más complicada por la introducción de un término más reciente, el «pensamiento estratégico». Las relaciones entre planeación estratégica y pensamiento estratégico no son claras en la literatura, lo que provoca un estado de confusión sobre el tema. (p.481; en *Ibídem*).

Aunado a lo anterior, en el pensamiento administrativo común, aún permea la idea de que el *pensamiento estratégico* está representado por una serie de herramientas prescriptivas que son propias, tanto de la Planeación estratégica como de la Administración estratégica (AE); e inclusive, de la consultoría de empresas, dejando de lado, el sustento académico. Sin embargo, en medio de tales divergencias entre el *management* y los EO, se encuentra el puente teórico que suponen algunos de los preceptos que nutren a la Teoría de la organización. (*Ibíd.*, pp.22-23).

Entonces, si bien la noción de “pensamiento estratégico” pareciera estar atrapada entre la postura pragmática de la PE y la AE y la postura analítica de la TO y los EO, un punto de encuentro lo supone el llamado “proceso estratégico”.

De la Rosa, *et al.*, (2013) señalan que el “proceso estratégico” se remonta al modelo clásico –y básico- habitualmente conocido como “Proceso administrativo” (Planeación → Organización → Dirección → Control: PODC) atribuido a Henry Fayol. El segundo componente del término (estrategia), fue adoptado desde el campo de la milicia -cuyos orígenes se pueden rastrear hasta 2,500 años atrás en la figura de Sun Tzu-. Dicha conjunción (entre proceso y estrategia) se trasladó al ámbito de los negocios, en la época inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial. (Bracker, 1980, p.219; en *Ibíd.*, p.25).

Dicha connotación suponía la utilización –en un principio, en algunas de las grandes empresas norteamericanas- de estrategias y/o estratagemas⁴⁷ que eran el resultado de un previo análisis de Fortalezas/Debilidades y de Oportunidades/Amenazas (FODA) a partir de las acotaciones previamente establecidas que suponen ser tanto la *misión* y la *visión* organizacionales, así como las *metas*, *objetivos* y el *entorno organizacional*. (*Ídem*). Este modelo estratégico se consolidó en el pensamiento *managerial* norteamericano en la década de los años sesenta del siglo pasado, es la base material de la PE y es inicialmente atribuible a Selznick (1957), Chandler (1962), Ansoff (1968) y Andrews (1986). De la Rosa, *et al.*, rematan: “En otras palabras, la Planeación estratégica era una herramienta administrativa que daba dirección y sentido tanto externo como interno al rumbo de la organización”. (2013, p.27).

Pero en ambientes complejos o inestables o en empresas que no resultan de gran envergadura, o en aquellas que están sujetas a los vaivenes del mercado, o aunadas a entornos cambiantes etc., las falacias de la PE, resultan evidentes. (*Ibíd.*, p.28). Es entonces

⁴⁷ *i.e.* ardid de guerra, un engaño hecho con astucia y destreza (Barba, 2000, p.33; en *Ídem*)

que surge la AE “que se caracteriza por mantener una posición teórica que le permite esbozar la complejidad inherente al proceso estratégico”. (*Ídem*). La AE –aún en construcción- al igual que la PE siguen siendo enfoques funcionalistas, pero con la diferencia substancial de considerar los distintos matices de complejidad organizacional como elementos intrínsecos del proceso estratégico. Para finalizar éste apartado, a juicio de De la Rosa, *et al.* (2013) la obra “*Safari a la estrategia*” de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, si bien aseguran que tiene sus falacias –como considerar al proceso estratégico de manera “superficial”- resulta ser también “la obra más influyente de la Administración Estratégica”. (p.29)

2.5. Las 5 p's de la estrategia.

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.22) sostienen que por su propia naturaleza, el conocimiento generado en torno del *management* es propenso a mostrar “una enorme predilección por lo actual, lo último, lo más moderno”. Y aclaran: “esto es injusto y perjudicial, no solo hacia todos los maravillosos viejos autores, sino en especial para los lectores, a quienes se ofrece lo nuevo y lo trivial en lugar de lo antiguo y significativo”. Asimismo, es importante comprender que, desde la óptica del *management estratégico*, se debe dimensionar a la noción de estrategia no sólo como un asunto de planificación, o de visión a futuro. Las estrategias deben también ser entendidas como “Patrones” o modelos coherentes de conducta en un tiempo específico. (*Ibíd.*, p.24)

Por ello, las estrategias deben entenderse como cursos de acción tanto realizados como proyectados. Esto nos lleva a plantearnos la pregunta ¿las estrategias realizadas -por una organización cualquiera- siempre han sido así proyectadas? La evidencia empírica nos indica que no necesariamente es así. Como bien sostiene Mintzberg y compañía, “el mundo real requiere a lo largo del camino un poco de previsión y algo de adaptación” (*Ibíd.*, p.25).Y añaden: “las intenciones que se realizan por completo pueden denominarse *estrategias premeditadas*. Aquellas que no se concretan pueden llamarse [estrategias] *no realizadas*”. Pero

existe un tercer caso llamado *estrategia emergente* donde el modelo realizado no fue pretendido expresamente (*ídem*). El modelo descrito por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel se esquematiza de manera sencilla en la siguiente Figura:

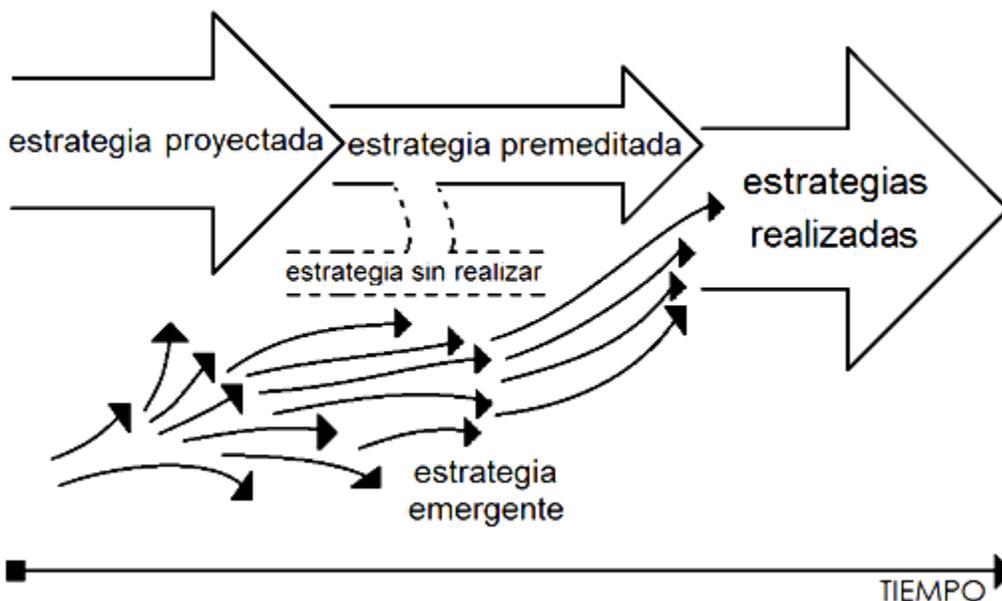


Figura 2.1. Estrategias premeditadas y emergentes, según Mintzberg, *et al.*
Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999).

Entonces, las *estrategias realizadas* (y previamente *premeditadas*) no implican aprendizaje organizacional, mientras que las *estrategias emergentes* sugieren la falta de control en la planificación. Por ello, las estrategias realizadas deben de ser una mixtura de ambos tipos. En otras palabras “es necesario que se formen, además de ser formuladas” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.27).

Añaden que, las estrategias emergentes no son necesariamente malas y las premeditadas no son necesariamente buenas; los estrategas efectivos las combinan de manera tal, que potencien su capacidad de pronosticar con la capacidad de reaccionar ante las condiciones particularmente dadas a que se enfrentan.

Es de tal manera, que las *estrategias proyectadas* y las *estrategias realizadas* (conformadas por las *estrategias premeditadas* y *emergentes*) suponen las dos primeras de las 5P propuestas por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel: *Plan* y *Patrón*. La tercera “P” es *Posición*.

Para Michael Porter (1996, p.68; citado en *Ídem*) “Estrategia es la creación de una *Posición* ‘única y valiosa que comprende un conjunto distinto de actividades”. En el lenguaje de la mercadotecnia por ejemplo, el posicionamiento significa el lugar que un producto o servicio ocupa en el mercado y/o en la mente del consumidor. El posicionamiento es vital para rentabilidad de un producto o servicio. En analogía, el posicionamiento de una organización en un entorno dado, sugiere el punto específico en que ésta se encuentra con respecto a su entorno. Es entonces que, la estrategia se convierte en un medio para ubicar a una organización en un medio ambiente, y de acuerdo con Hofer y Schendel ésta viene a ser “la fuerza mediadora o de acoplamiento entre la organización y el medio, o lo que es lo mismo, entre el contexto interno o externo”. (1978, p.4)

La estrategia como Posición, puede tomar diferentes matices. Si bien partimos de la premisa de que estrategia en tanto posición se refiere al lugar en el medio ambiente donde se concentran los recursos; en la milicia se refiere al despliegue de fuerzas en el campo de batalla. En el ámbito de los negocios se le puede entender como el nicho en un entorno de competencia abierta, en que a diferencia del ámbito militar, generalmente concurren muchos contrincantes (el mercado). Ya desde 1860 el general Ulises Grant sostenía que la estrategia es “el despliegue de recursos propios de tal manera que permitan vencer al enemigo”. Más adelante Richard Rumelt (1980) sostuvo que “la estrategia consiste en crear situaciones económicas rentables y en discernir como sostenerlas”. Y Astley y Fombrun (1983) van más allá al proponer que las estrategias como posición son importantes también a nivel colectivo mediante la cooperación entre organizaciones y aun entre posibles competidores, puesto que varían “desde los acuerdos y discusiones informales, hasta la creación de instancias formales

como las juntas directivas entrelazadas, los riesgos colectivos y las fusiones comerciales.”
(p.577)

Una cuarta concepción de la estrategia es entenderla como *Perspectiva*. La estrategia como perspectiva sugiere mirar hacia afuera (contexto externo) y hacia el futuro. No es posible planificar si no se tiene una perspectiva clara del punto al que se aspira a llegar. Es tan claro como que la estrategia establece una dirección. Marca un rumbo. Asimismo, es importante señalar que la perspectiva es una orientación de lo que se espera conseguir o lograr; pero también de lo que se desea evitar. Serna (2002) sostiene que “cuando uno tiene rumbo, llega”. Por ello, abunda, cuando existe una ruta determinada es más fácil cambiar los aspectos que durante la planificación no fueron considerados -desde las limitaciones propias del estratega- o que simple y llanamente cambiaron durante el periodo considerado en la planificación inicial.

Ello da la pauta para la retroalimentación y el logro coherente de las metas y objetivos que se pretende alcanzar. Es precisamente esta “Pauta” la quinta P en el modelo propuesto por Mintzberg y compañía. La estrategia como *Pauta* proporciona consistencia, reduce la ambigüedad y propicia el orden. (Mintzberg, *et al.*, 1999. p. 32). No obstante, “las organizaciones contemporáneas se enfrentan a situaciones cambiantes todo el tiempo, los ambientes pierden estabilidad, los nichos cambian o desaparecen, se abren nuevas oportunidades” (*Ibíd.*, p.33). Como ellos bien sostienen, “tal vez sea sencillo encontrar formulas para el cambio estratégico, pero el manejo de esas transformaciones puede resultar difícil, en especial cuando implica un cambio tanto de Pauta como de Perspectiva” (*Ibíd.*, p.35).

Lo anterior implica un cambio en un aspecto fundamental asociado a cualquier tipo de organización: su propia cultura. Y es justamente en éste punto en el que el *management estratégico* se aleja de su sesgo pretendidamente racional y prescriptivo. Ante ello, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (*Ibíd.*, pp.36-37) aclaran que en el pensamiento estratégico dominante –en

tanto management estratégico- respecto a sus tres escuelas o perspectivas fundacionales (a saber: de diseño, de planificación y de posicionamiento), quedan absolutamente rebasadas. En tal sentido toman fuerza y valía las escuelas de corte “no racionales / no prescriptivas”, aunque si bien –aclaran- cada una de las Escuelas del pensamiento estratégico tiene sus limitaciones y defectos. Empero, antes de pretender enlistar y adentrarse en dichas escuelas es pertinente resumir de manera grafica en la siguiente figura –a manera de colofón del presente apartado- las cinco P’s que desde la óptica de Mintzberg y compañía, que orientan y dan sentido a las estrategias:

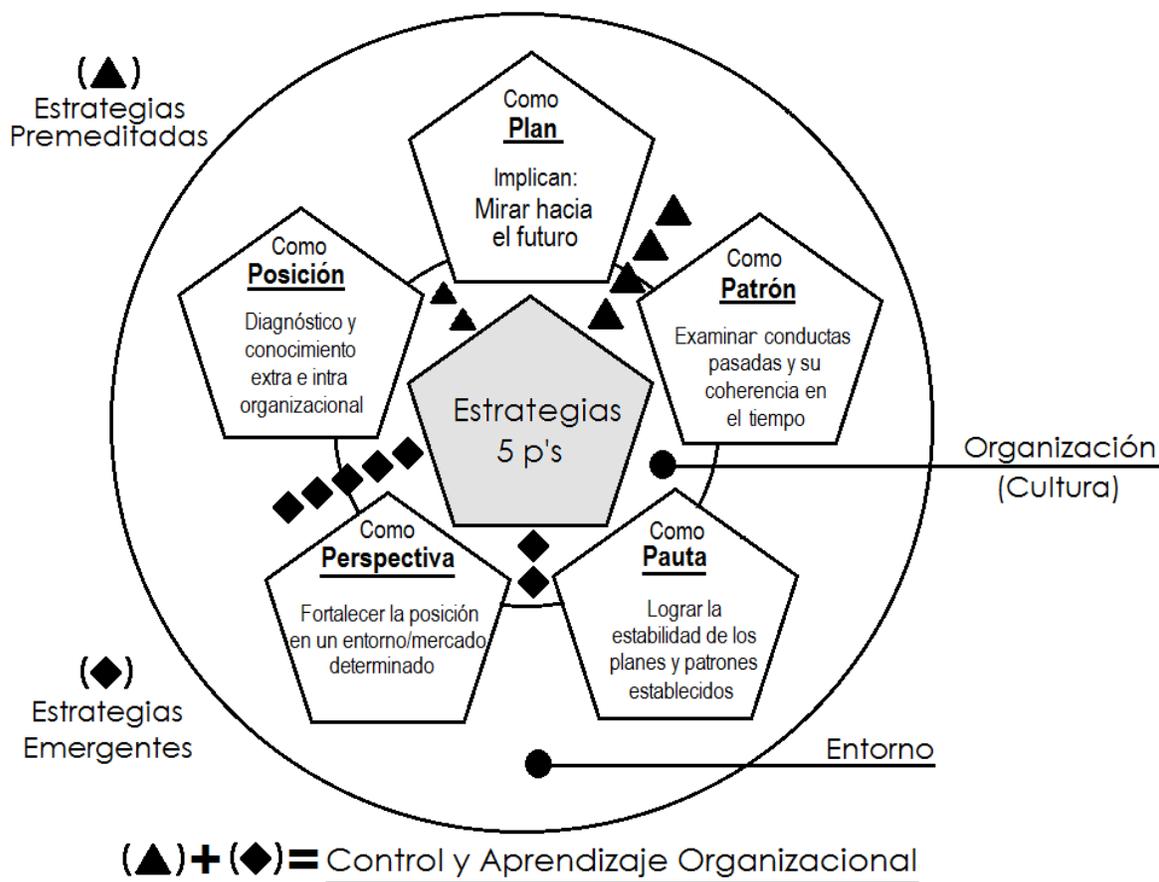


Figura 2.2. Esquemización de las 5 P's de la estrategia.
Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.38).

2.6. Escuelas del Management estratégico

El libro “Safari a la estrategia” de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), comienza con una fábula de J. G. Saxe (1816–1887) llamada “Los ciegos y el elefante”. Dicha fábula cuenta la historia de seis hombres ciegos que acuden a conocer a un elefante a efecto de aprender acerca del mismo.

El primero de ellos, tocó únicamente su costado y le pareció que el elefante a una gran y solida pared se asemejaba. El segundo hombre ciego palpó su colmillo y le pareció que el elefante era en verdad similar a una gran y fuerte lanza. El tercero de ellos, tocó su trompa y le pareció que a una colosal serpiente se asemejaba. Para el cuarto hombre, que sólo su rodilla palpó, el elefante era sin duda como un gran tronco. El quinto de ellos, con gran asombro descubrió que el elefante era como un enorme abanico, dado que sólo su oreja tocó. Finalmente, el sexto ciego mientras palpaba al paquidermo, sintió el roce de su cola y concluyó que el elefante asemejaba, ni más ni menos, a una fuerte sogá.

Como toda fábula, ésta concluye con una moraleja: “Con frecuencia en las guerras teológicas / Los contendientes, imagino yo, / Se mofan en completa ignorancia / De lo que el otro decir pretendió, / Y parlotean sobre un elefante / ¡Que ninguno de ellos vio! (p.15)

Dicha fabula resulta más que pertinente en el estudio del pensamiento estratégico. Mintzberg y compañía señalan “Nosotros somos los ciegos y la formación de estrategias es nuestro elefante”. Y añaden: “Como nadie ha tenido la visión necesaria para apreciar a la bestia entera, cada uno ha puesto la mano sobre una u otra parte para «*mofarse en completa ignorancia*» sobre el resto.” (*Ídem*)

Repasemos, el “pensamiento estratégico” en el ámbito de los negocios, es también conocido como *Administración estratégica* o –como anteriormente ya se ha señalado- como *management estratégico*, tiene como particularidad que se trata de un campo de conocimiento

en que pareciera *-a priori-* que buena parte de sus autores más prominentes, recelan de aquellos que no piensen igual. Si bien ésta resulta una constante en aquellos ámbitos que se caracterizan por contar con “gurús” connotados y aclamados (como por desgracia ha sucedido con el *management*), hay que reconocer que cada óptica en tanto escuela ha contribuido y enriquecido el conocimiento estratégico de las organizaciones. Recordemos que “para [pretender] comprender el todo, necesitamos comprender las partes”. Y sólo tal vez de tal modo, podamos imaginarnos a la “bestia” completa.

A lo largo de más o menos los últimos 70 años, diversos académicos de las universidades más reconocidas -especialmente en los EE. UU.- han incorporado a la noción estratégica como parte del pensamiento administrativo y -por añadidura- al conocimiento organizacional.

En dicho tenor, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) identifican nueve diferentes escuelas de pensamiento estratégico y proponen a partir de ellas, una décima escuela. De acuerdo con los autores, estas diez escuelas del pensamiento estratégico pueden ser agrupadas en cuatro conjuntos. Las tres primeras (a saber: Escuela de diseño, Escuela de Planificación y Escuela de posicionamiento) son de naturaleza *prescriptiva*, y se desarrollaron entre los años sesenta y ochenta del siglo pasado. Las siguientes tres escuelas (Empresarial, Cognoscitiva y de Aprendizaje) se centraron más en *describir* que en *prescribir* un comportamiento organizacional ideal. Posterior a éstas surgen otras tres escuelas (la Escuela de Poder, la Cultural y la Escuela ambiental) en las que los teóricos organizacionales que las desarrollan consideran que los aspectos cognitivos de los individuos, las relaciones de poder y la cultura organizacional no pueden ser dejados de lado en la formulación de estrategias.

Finalmente, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (*Ibíd.* p.19) sugieren una última escuela de pensamiento estratégico, la “Escuela de configuración”, que argumentan, es una combinación

de las nueve anteriores; y que cuya característica más evidente es que se desarrolla en etapas o episodios de acuerdo con el ciclo vital de las organizaciones.

A continuación se exponen y explican cada una de tales escuelas del *pensamiento estratégico*, *Administración estratégica* o *management estratégico*.

2.6.1. La Escuela de diseño

Se trata -a juicio de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel- de la perspectiva de pensamiento más influyente en la práctica del *management estratégico*. De esta escuela fundacional se desprende -ni más menos que- la “Matriz FODA”⁴⁸. Propone “un modelo de creación de estrategia que procura lograr una concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas” (1999, p.41).

Esta escuela, que marca el principio del pensamiento estratégico propiamente aplicado a los negocios, se remonta a la aparición de dos libros. El primero de ellos (*Leadership in Administration*) escrito por Philip Selznick -de la *Universidad de California* (UCal)- en 1957; y *Strategy & Structure* (1962), escrito por Alfred D. Chandler del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT).

Selznick introdujo la idea de “competencia característica” (1957, pp.42-56; en *Ídem*) en que analizó la necesidad de asociar el “estado interno” de la organización con sus “expectativas externas”. Por su parte Chandler “estableció la noción de estrategia empresarial de la escuela, y su relación con la estructura” (*Ídem*). Aunque el verdadero impulso de la escuela del diseño provino del *Management General Group* de la *Harvard Business School* (HBS), principalmente en la figura de Kenneth Andrews (1980, 1987); la escuela de diseño adoptada y adaptada por

⁴⁸ **N del A.:** Que en el libro de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.40) viene descrita bajo el acrónimo de **VFOA** (Virtudes, Flaquezas, Oportunidades y Amenazas)

la *HBS*, se caracteriza por el sesgo pedagógico de la misma basado en la prevalencia de los “estudios de caso” como modelo de enseñanza aprendizaje.⁴⁹

El modelo, pone énfasis en la evaluación de las situaciones internas y externas. La primera estudia las oportunidades y amenazas del entorno (aspectos tecnológicos, gubernamentales, económicos, competitivos, sociales y políticos), mientras que la segunda devala las fortalezas y oportunidades de la organización (es decir los vericuetos que enfrentan los individuos, los productos y los procesos internos que conforman a la organización). Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), basados en la conjunción las nociones fundamentales del modelo de la Escuela de diseño, la esquematizan de la siguiente forma:

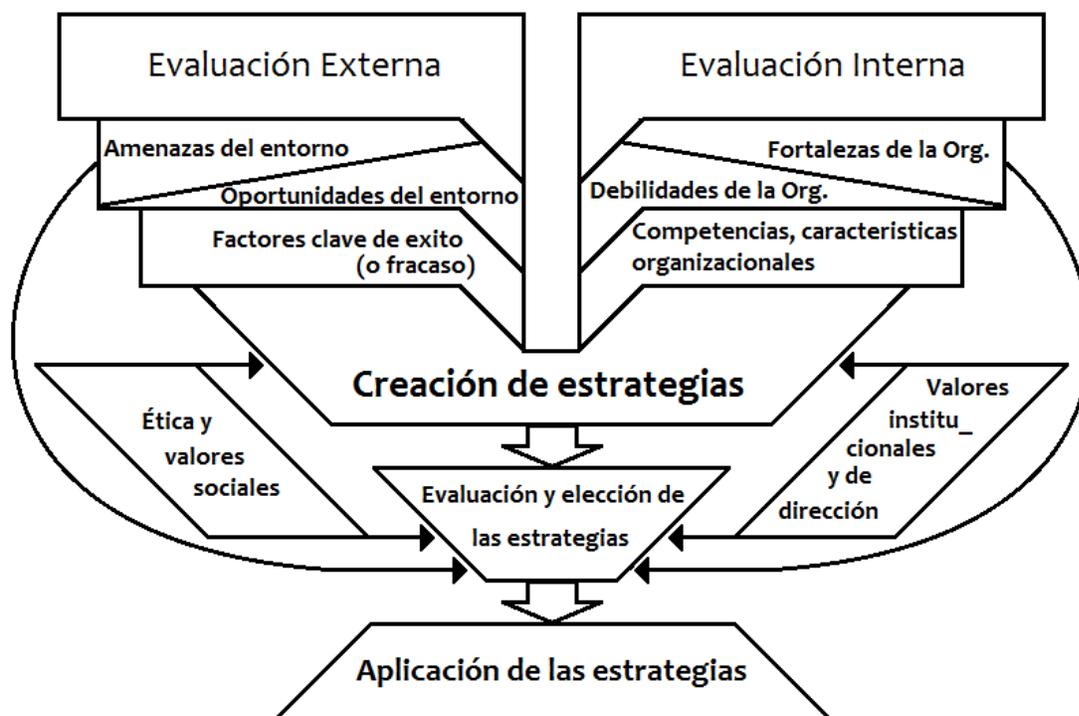


Figura 2.3. Modelo básico de la Escuela de diseño.

Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999).

⁴⁹ Dicha connotación resulta relevante dado que, el modelo de la Escuela de diseño al estilo de la *HBS* es el modelo de enseñanza que se ha replicado y extendido en buena parte de universidades occidentales, entre ellas las latinoamericanas, y más específicamente en sus programas de posgrado de administración y negocios.

Uno de los puntos más evidentes en el análisis de esta escuela, es que pareciera que tan sólo Selznick (a diferencia de las decenas de autores enmarcados en la Escuela de diseño) concede cierta atención a los *valores* y a la *ética*.

Asimismo, Rumelt (1997) uno de sus últimos exponentes importantes, propone que a partir de la evaluación de las diferentes estrategias, para elegir las más convenientes, es necesario evaluarlas bajo las siguientes cuatro *premisas*:

- Que sean *coherentes*. No deben presentar políticas y objetivos contradictorios.
- Que estén en *consonancia* con el ambiente externo y los posibles cambios que se puedan suscitar en el mismo.
- Deben posibilitar la continuación o creación de *ventajas* competitivas para la organización.
- Deben de ser *viabes*, al no agotar los recursos disponibles ni crear tampoco problemas subyacentes.

Mintzberg y compañía, encontraron que prácticamente toda la bibliografía aplicable a esta escuela sostiene que “una vez que se ha elegido una estrategia, debe procederse a su aplicación” (1999, p.45). Ello sugiere que “tras completar las evaluaciones hasta converger en una decisión, el proceso vuelve a divergir para asegurar la aplicación [de la misma] en toda la organización”. Si bien el campo del *management estratégico* ha evolucionado en múltiples aristas, sigue valiéndose del modelo FODA como foco principal. Ello a fin de “mantener las estrategias claras, simples y específicas” (Tregoe y Tobia, 1988; en *Ídem*).

Así pues, si bien el modelo de análisis -en tanto matriz- FODA, es de uso ampliamente generalizado, resulta importante enlistar cuales son las principales variables ambientales (factores externos), y cuáles las Fortalezas y Debilidades (factores internos) que deben ser considerados en la elaboración de la matriz, de acuerdo con el aporte de Power, *et al.* (1986 p.37; ilustrado en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.17-18):

Tabla 2.2. Listado de factores (internos y externos) en que se sustenta el modelo básico de la matriz FODA.

Listado de variables ambientales (Factores externos)	Listado de Fortalezas y Debilidades (Factores internos)
<p align="center">Cambios sociales (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en las preferencias de los clientes: repercusión sobre la demanda o el diseño de los productos / servicios. • Tendencias de la población: repercusión sobre la distribución y sobre la demanda o el diseño de los productos (o configuración de los servicios) 	<p align="center">Marketing (1)</p> <p>Calidad del producto / Cantidad de líneas de productos (extensión) / Diferenciación de productos (profundidad) / Participación en el mercado / Política de precios / Canales de distribución / Promoción / Servicio al cliente / Investigación de mercados / Publicidad / Equipo de ventas.</p>
<p align="center">Cambios gubernamentales (2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevas legislaciones: repercusión sobre los costes de los productos. • Nuevas prioridades en las imposiciones: repercusión sobre inversiones, productos, demanda. 	<p align="center">Investigación y desarrollo [I+D] (2)</p> <p>Capacidad de investigación y desarrollo de productos / Capacidad de investigación y desarrollo de procesos / Capacidad de las plantas de producción.</p>
<p align="center">Cambios económicos (3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasas de interés: repercusión sobre la expansión y el monto de las deudas. • Tasas de cambio: repercusión sobre la demanda interna y externa; y sobre los beneficios. • Cambios en el ingreso real per cápita: repercusión sobre la demanda. 	<p align="center">Sistema de información de los directivos (3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Velocidad y capacidad de respuesta • Calidad de la información actual • Posibilidad de expansión • Sistema con orientación al usuario
<p align="center">Cambios competitivos (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adopción de nuevas tecnologías: repercusión sobre los costes y calidad de los productos. • Nuevos competidores: repercusión sobre los precios, la demanda y los márgenes de contribución. • Cambios en los precios: repercusión sobre la participación en el mercado y el margen de contribución. • Nuevos productos. 	<p align="center">Equipo de management (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aptitudes • Congruencia de valores • Espíritu de equipo • Experiencia • Coordinación de actividades
<p align="center">Cambios en (de) los proveedores (5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en los costes de inversión: repercusión sobre los precios, la demanda y los márgenes de contribución. • Cambios en los suministros: repercusión sobre los procesos de producción y la inversión. • Cambios en la cantidad de proveedores: repercusión sobre los costes y la disponibilidad. 	<p align="center">Operaciones (5)</p> <p>Control de materia prima / Capacidad de producción / Estructura de costes de producción / Instalaciones y equipos / Control de existencias / Control de calidad / Eficiencia de la energía.</p>
<p align="center">Cambios en el mercado (6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos usos de los productos: repercusión sobre la demanda y la utilización de la capac. • Nuevos mercados: repercusión sobre los canales de distribución, la demanda y la utilización de la capacidad instalada. • Obsolescencia de los productos: repercusión sobre los precios y la demanda 	<p align="center">Finanzas (6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder financiero • Poder operativo • Coeficientes de balance • Relaciones con los accionistas • Situación impositiva (finanzas)
	<p align="center">RR. HH. (7)</p> <p>Capacidad de los empleados / Sistemas de personal / Cambio de personal / Estado de ánimo del personal / Desarrollo del personal</p>

Elaboración propia. (2017). Con base en Power, *et al.* (1986, pp.37-38)

Premisas de la Escuela de diseño. De acuerdo con Andrews (1982) de la HBS, existen siete aspectos subyacentes al modelo de diseño estratégico:

1. La formación de estrategia debiera ser un proceso *deliberado* de pensamiento.
2. La responsabilidad por el control y el conocimiento debe descansar en el *directivo principal*.
3. El modelo de formación de estrategia debe mantenerse *simple e informal*.
4. Las estrategias deben ser *únicas*: las mejores provienen de un proceso individualizado.
5. El proceso de diseño finaliza cuando las estrategias aparecen completamente *formuladas como perspectiva*.
6. Estas estrategias deben ser *explícitas*, por lo que no pueden perder su simpleza.
7. Sólo después de que estas estrategias únicas, maduras, explícitas y simples han sido completamente formuladas, puede procederse a su *aplicación*.

Críticas a la Escuela de diseño. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) señalan que “una estrategia que coloca a una organización en un nicho puede limitar su propia Perspectiva” (p.51). Por desgracia, las premisas del modelo de la Escuela de diseño “niegan ciertos aspectos importantes [...] como el desarrollo incremental y las estrategias emergentes, la influencia de las estructuras actuales y la participación plena de otras personas aparte del directivo principal” (*Ídem*). Ello conduce a un problema funcional: la idea debe preceder necesariamente a la acción, y por tanto la organización debe de separar el trabajo de los que “piensan” del de aquellos que lo “hacen” o lo ejecutan.

El pensamiento no puede ser independiente de la acción. El aprendizaje en general y el aprendizaje organizacional en particular no puede ser alcanzado en una primera instancia, sin retroalimentación de por medio. Ante ello cabe preguntarse: ¿Alguna organización puede estar realmente segura de sus virtudes antes de ponerlas a prueba?

Cada nueva estrategia representa una nueva experiencia, un paso hacia lo desconocido; en 1982 Mintzberg y Waters advertían que “con frecuencia, las cualidades

resultan ser mucho menores que las esperadas, y los defectos, mucho mayores” (*Ibíd.* p.53). Recordemos que Chandler (1962) señalaba, que la estructura debe de seguir a la estrategia y que ésta última debe de estar determinada por la estructura. Por tanto “afirmar que la estrategia debe tener primicia sobre la estructura implica asegurar que debe tener primicia sobre las capacidades establecidas de la organización, las cuales están implantadas en su estructura” (*Ibíd.*, p.54).

Si bien la estructura de una organización puede ser –y debe de ser- maleable, no puede alterarse a voluntad, tan sólo porque un líder ha concebido una nueva estrategia. La estructura siempre cuenta, así como el pasado. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) lo expresan de una manera muy clara: “¡sentarse a fabricar estrategias en una oficina en lugar de sumergirse en el mundo de productos y clientes, de verdad puede ser peligroso!” (*Ibíd.*, p.55). Por ello, tanto el desarrollo de la estrategia, como el diseño de la estructura sirven de apoyo a la organización a la vez que se sustentan entre sí. Una sigue a la otra, como si de un pie que sigue al otro -en la mecánica de dar un paso- se tratara.

Las estrategias deben de estar bien articuladas y bien orientadas para ser efectivas, e incluso en los mejores escenarios siempre existe cabida para la incertidumbre porque el ambiente es cambiante. James Brian Quinn (1978) ha observado que:

Para un *manager* [estratega] es virtualmente imposible orquestar todas las decisiones internas, los acontecimientos del entorno, las relaciones de conducta y de poder, las necesidades técnicas e informativas y las medidas de competidores inteligentes, de modo que todo se acople en un momento preciso. [...] durante los periodos de incertidumbre, el peligro [en la toma de decisiones para una organización] no radica en la falta de una estrategia explícita, sino en lo opuesto: en una conclusión prematura. (p.17).

Recordemos que las estrategias actúan como lentes de aumento: enfocan y magnifican el campo de visión frontal, pero al mismo tiempo bloquean la visión periférica, impidiendo -en

su caso- el cambio estratégico cuando éste se torne necesario; ya que, recordemos, “cuanto mayor sea la claridad con que se articula la estrategia, más profundamente se implanta en los hábitos de la organización y en las mentes de sus creadores” (Mintzberg, 1991, p.36). Otra crítica a la Escuela de diseño, es que pareciera que preguntas fundamentales en el diseño de estrategias efectivas, tales como: ¿Cuándo?, ¿Cómo? y ¿Cuándo no? Son pasadas por alto. En tal sentido, Mintzberg y compañía (1999) consideran que la línea de formulación de la citada escuela, es muy conveniente en las aulas, y más en los estudios de caso particularmente, en que la dicotomía formulación → aplicación, puede conducir a que “el pensamiento quede desprendido de la acción” (p.57). Dicha preocupación queda claramente establecida en la siguiente afirmación:

El método de estudio de casos [tan profundamente arraigado en la academia en el ámbito de los negocios] puede constituir un recurso poderoso para que los estudiantes reciban la descripción de una amplia variedad de experiencias. Pero puede volverse terriblemente peligroso cuando se le utiliza a modo de prescripción: enseñar un proceso mediante el cual las estrategias deben ser creadas. Si la enseñanza de estudios de caso ha dejado a los *managers* con la impresión de que, para crear una estrategia pueden permanecer en sus oficinas rodeados de documentos y pensando –*formular* para que otros puedan *aplicar*-, es probable que les hayan causado bastante daño, a ellos y a sus compañías, al alentar estrategias superficiales que violan las aptitudes más marcadas de sus organizaciones. (*Ibíd.*, pp.57-58)

Líneas más adelante y veladamente, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel sugieren que, por desgracia, con las firmas consultoras pasa algo muy similar: se valen del modelo de la Escuela de diseño; pero cuando sus capacidades de asesoría se ven rebasadas; sólo prescriben estrategias y se olvidan de la organización que demandó su ayuda. Advierten: la desconexión del pensamiento puede interferir con la acción en el mundo real”. Y rematan: “las causas de algunos de los problemas graves de las organizaciones actuales, podrían residir en que el modelo de la Escuela de diseño ha llevado a los líderes a simplificar demasiado la

estrategia, les ha infundido la idea de que «tú me das una sinopsis y yo te entrego una estrategia»". (1999, p.61)

Casi para finalizar. Un cuestionamiento más a la Escuela de diseño radica en el hecho de que pareciera no considerar las distorsiones que puedan surgir (tanto implícitamente como explícitamente) en la línea de comunicación descendiente hacia las jerarquías inferiores, es decir: la distorsión entre *lo formulado* y *lo ejecutado*. A veces puede existir resistencia, confusión, falta de información y/o capacitación por parte del resto los miembros de la organización, o simple y llanamente las estrategias proyectadas no encajan con la realidad. Ya ni hablemos de las organizaciones burocráticas en que los cambios radicales (pensados como estrategias de gabinete) son muy difíciles de implementar. Además, ¿Qué garantiza que las estrategias hoy formuladas, seguirán siendo viables después?, ¿Dónde quedan las estrategias emergentes?, ¿Son siempre compatibles las proyecciones racionales y la realidad?

2.6.2. La Escuela de planificación

A decir de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), ésta Escuela surgió prácticamente a la par de la Escuela de diseño, pero tuvo más aceptación entre los partidarios de la economía, administración y *management* de orientación tecnócrata, que gustan de la abundancia de procedimientos, instrucciones, análisis formales y sobre todo: cifras. Su autor más influyente es Igor Ansoff, quien como miembro del grupo de Harvard publicó en 1965 el libro *Corporate Strategy*. Por desgracia, los trabajos asociados a esta escuela –si bien fueron abundantes en los años setenta del siglo pasado- hoy en día carecen de evidencia empírica contundente que avale su eficacia.

El modelo básico de Planeación estratégica. Se fundamenta -al igual que la Escuela de diseño- en la Matriz FODA. Una vez establecida la matriz, se divide en etapas bien definidas

brindando especial atención a la fijación de objetivos y en la elaboración de presupuestos y planes operativos. Se apoya además en el uso de diagramas de flujo.

Su *primera* etapa consiste en la *Fijación de objetivos* de manera cuantificable⁵⁰ (Schender y Hofer, 1979, p.16; Peter y Lorange, 1980). Por desgracia, muchas veces puede existir confusión entre estrategia y objetivos, o peor aún: tratar de cuantificar lo inmensurable. En palabras de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.74) “Tal vez sea por eso que, [...] la así llamada «Planificación estratégica» ha sido reducida a poco más que la cuantificación de objetivos como medio de control”.

Su *segunda* etapa se conoce como *Verificación externa*, en que una vez establecidos los objetivos, se evalúan las condiciones externas de la organización (al igual que en la Escuela de diseño) poniendo énfasis y atención en la máxima previsión de factores viables y futuros, tanto *posibles* como *probables*. Entre uno de los métodos de predicción más influyentes entre los partidarios de esta escuela, se encuentra el *Análisis de la competencia*, propuesto por Michael Porter (1980).

La *Verificación interna* supone la *tercera* etapa. Básicamente se trata del mismo modelo utilizado por la Escuela de diseño, no hay más que agregar al respecto. La *cuarta* etapa consiste en la *Evaluación de estrategia*, que en general se vale de mediciones y métodos de análisis cuantitativos orientados al análisis financiero, tales como la “valoración de la estrategia competitiva”, “análisis de riesgo”, “curva de valor”, etcétera. Bajo la premisa de que “las compañías ganan dinero, administrando el dinero”, entonces “las estrategias se delinean en un determinado momento.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel.1999, p.75)

Sigue la etapa de *Puesta en operación de la estrategia*. En esta etapa, la Escuela de planificación se caracteriza por estar revolucionada y ser propositiva. Ya que “debido a la

⁵⁰ A diferencia de la Escuela de diseño, en que los valores (lo cualitativo) guiaban las estrategias.

preferencia de la planificación por lo forma, es la formulación la que se vuelve más constreñida, mientras que la aplicación proporciona la libertad de descomponer, elaborar y racionalizar a lo largo de una jerarquía que se amplía más y más” (*Ibíd.*, p.76). La descomposición de las estrategias está presente en la forma en que afirma Steiner: “Todas las estrategias deben ser divididas en sub-estrategias para tener éxito en la aplicación”. (1979, p. 177; en *Ídem*)

Como otra de las características de la Escuela de planificación, podemos encontrar que respecto a su perspectiva temporal es más específica que, por ejemplo, la Escuela de diseño; ya que los *planes estratégicos* tienen una visión a largo plazo (cinco años), tales cuales que orientan a los *planes operativos* a corto plazo (es decir, menores a un año). Además, si bien su nombre indica que el foco principal de esta escuela del pensamiento estratégico es precisamente la *planeación*, Mintzberg y compañía señalan que muchas veces su intención principal es el de alcanzar mejores prácticas de control, al señalar que: “Cada presupuesto. Sub-objetivo, plan operativo y programa de acción está ligado a alguna clase de entidad concreta de la organización –división, departamento, sucursal o individuo-, y se espera que sea llevada a cabo tal y como se ha especificado.” (*Ibíd.*, p.78).

Su *quinta* etapa consiste en la *Fijación de plazos para todo el proceso*, ya que no sólo basta con programar las etapas del proceso, sino también los momentos precisos en que deberán ser llevados a cabo. Como empresa paradigmática en la utilización de este modelo, Steiner (1977, p.31) cita a la *General Electric (GE)*, que ya en la década de los ochenta establecía una calendarización de planificación que iniciaba el 3 de enero y terminaba el 6 de diciembre de cada año. La Escuela de planificación fue ampliamente utilizada por empresas multinacionales diversificadas, con alta tendencia a la centralización y bajos niveles de cambio organizacional. En la figura 2.4 presentada a continuación, se muestra gráficamente su modelo básico:

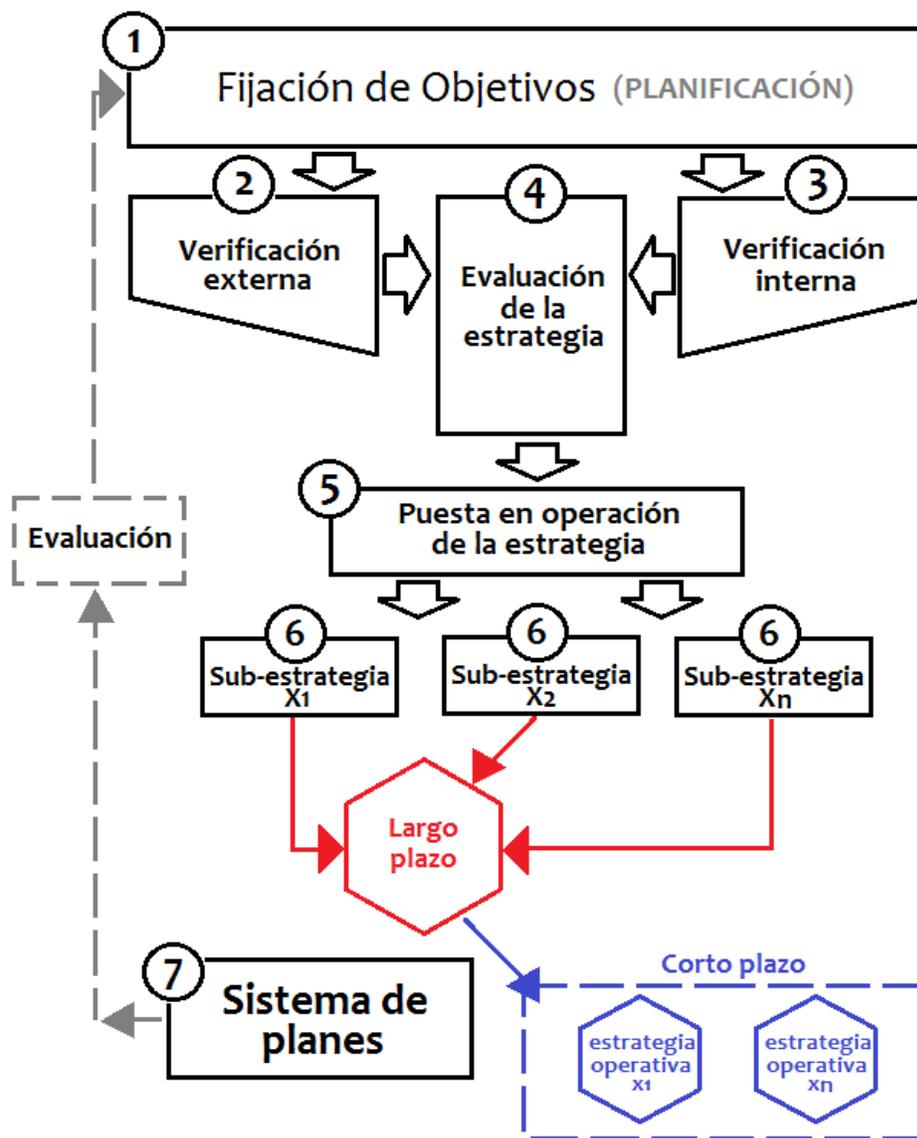


Figura 2.4. Modelo básico de la escuela de planificación.
Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg (1994) y Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999).

Ahora bien, en sí mismo, el modelo es amplio, por tanto es necesario descomponer el modelo en sus principales jerarquías, siendo tales de cuatro tipos: la jerarquía de *presupuestos*, la jerarquía de *objetivos*, la jerarquía *estratégica* y la jerarquía de *programas*. La planificación de la *estrategia* y de los *programas* se agrupa dentro de lo que se considera la “Planificación de la acción”, es decir las pautas de decisiones que se toman de antemano a fin de impulsar determinadas conductas. Por su cuenta, los *objetivos* y *presupuestos* se agrupan como “Controles de desempeño”, y están diseñados a fin de evaluar los resultados de las acciones.

Entonces la lógica del proceso discurre así: “Los *objetivos* impulsan la formulación de *estrategias* que, a su vez, generan *programas* cuyos resultados influyen sobre los *presupuestos* con el propósito de ejercer *control*” (*Ibíd.*, p.81).

Premisas de la Escuela de la planificación. Son prácticamente idénticas a las de la Escuela de diseño, sólo que en la Escuela de planificación se caracteriza por ser más formal y mecánica, convirtiéndolo en un modelo basado en una compleja secuencia de etapas. Podría decirse que –en el ámbito de la planificación estratégica- es equivalente a la AC desarrollada por Taylor casi un siglo atrás. (Jelinek, 1979; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999).

El directivo principal⁵¹ deja de ser el principal arquitecto de la estrategia, dicho papel se traslada a los planificadores, quienes mediante la fijación de plazos y programación de presupuestos priorizan el “control de desempeño”, por sobre la estrategia. En resumen, las estrategias se desarrollan a partir de un proceso controlado, centralizado y separado en etapas calendarizadas, el directivo principal las aprueba y los planificadores las ejecutan. Estas (estrategias) son explícitas y mediante ellas se establecen clara y formalmente los objetivos, presupuestos, programas y planes operativos de diversos tipos. (*Ibíd.*, pp.82-83)

Para la Escuela de la planificación estratégica, los datos duros y los mecanismos de control presupuestales son fundamentales, son *de facto* los elementos que la sustentan. La planificación pondera el desempeño de las unidades que conforman a la organización mediante el control de los procesos organizacionales desde las pautas dictadas por los objetivos estratégicos proyectados por los planificadores, pero la pregunta es dorsal es ¿La planificación estratégica en verdad funciona como una maquinaria perfecta?

Críticas a la Escuela de planificación. Mintzberg y sus colegas, hacen un análisis contundente con respecto a esta escuela, a la que consideran –en principio- que a sus

⁵¹ *Chief executive officer* (CEO), Director General o Gerente general, según la estructura jerárquica de la organización.

preceptos no se le debiera nombrar como “Planeación estratégica”, sino más bien como “Control estratégico”, ya que en esta escuela el énfasis parece estar más en los mecanismos de control, que en la formulación de las estrategias mismas. A ello, Simmons (1988, p.2) lo denomina como “visión cibernética”, es decir, que lo que mucho tiempo ha sido denominado planificación equivale al control estratégico al propiciar que las organizaciones se mantengan en los carriles proyectados mediante los planes derivados, a partir de objetivos previamente formulados.

Asimismo, al tratarse de una Escuela que promueve fundamentalmente estrategias racionales y deliberadas, no deja mucho espacio para la inserción de estrategias emergentes. Recordemos que -en palabras de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel- “Lo que importa es el desempeño de la organización, no el de su planificación” (1999, p.91). Citan el caso de la GE⁵² que a partir de 1982 prescindió por completo del modelo de Planificación; ya que en palabras de su propio CEO (Jack Welch), la compañía estaba colmada de una suerte de “burocracia de planificadores”.

Además, la planificación puede socavar el compromiso con la creación de estrategias, ya que la planificación centralizada impide que los mandos medios puedan establecer estrategias creativas. Dicho de otra manera, la planificación excesiva propicia inflexibilidad (*Ibíd.*, p.92), ya que pondera la estabilidad por sobre el cambio y aprendizaje organizacional. Entonces, resulta conveniente abandonar la idea de que la estrategia puede ser desarrollada en un proceso estructurado y formal.

Otro punto criticable resulta de lo que Mintzberg, Ahlstrand y Lampel denominan la “falacia de la predeterminación”, en la que muy frecuentemente caen las organizaciones propensas a la planificación excesiva. Para planificar hay que pronosticar, y para pronosticar,

⁵² La cual se mencionó anteriormente como una compañía pionera en la implementación de la Planeación estratégica.

se debe de tomar en cuenta el entorno; el cual no siempre es acorde con las proyecciones que emanan de un plan estratégico. Entonces, si el entorno es complejo o cambiante, las previsiones dejan de tener sentido en menor o mayor escala. Y ese es precisamente uno de los puntos criticables de esta Escuela, ya que al depender de planificaciones programadas resulta casi imposible cambiar o adaptar los objetivos durante la marcha; o peor aún, resulta muy aventurado planificar a mediano o a largo plazo, esperando que el entorno futuro sea 100% consistente con el entorno actual.

Otra, es la llamada “falacia de la separación”, que es el equivalente a la visión *taylorista* aplicada a la estrategia organizacional, como si de un *best one way* en el pensamiento estratégico se tratara. Jelinek (1979) sostiene que “la planificación estratégica ha sido al ejecutivo lo que el trabajo de Frederick Taylor a las plantas fabriles”. La separación entre pensar y ejecutar en su máxima expresión. Ello conduce a la conducción por control remoto, o al ejercicio de la acción (ejecución) por consigna, entonces los detalles finos, los elementos que sólo quienes ejecutan conocen no llegan a las jerarquías superiores; y por tanto, no existe retroalimentación. “La creación efectiva de estrategia conecta la acción con el pensamiento, lo cual a su vez vincula la aplicación con la formulación”, sostienen Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.98). Quien formula debe aplicar, e igualmente quien aplica debiera formular.

Finalizando, nos encontramos también con la “falacia de la formalización” que consiste en que la excesiva racionalidad en la proyección de estrategias, termina por impedir la creación de estrategias ya no digamos innovadoras, sino estrategias en sí; la creación de estrategias es un proceso complejo que va desde lo sutil hasta lo sofisticado, e importa también la variable del comportamiento humano, -se reitera- de aquellos quienes ejecutan las tareas complejas. Y quienes se valen de cognición y análisis no son máquinas de cálculo, son seres humanos. Y a veces pareciera que la Escuela de la planificación pasa esto último por alto, dada su alta

racionalización. Categóricamente Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), sostienen con respecto a la ortodoxia de la planeación estratégica fundacional:

El fracaso de la planificación estratégica es el fracaso de la formalización, de sistemas que deben cumplir mejor que seres humanos de carne y hueso con ciertas tareas. Es el fracaso de la previsión para pronosticar discontinuidades, de la institucionalización para propiciar innovación, de los datos fuertes para substituir a los débiles, de los programas cerrados para responder a los factores dinámicos. Es cierto que los sistemas formales son capaces de procesar más información, al menos de la más fuerte: están en condiciones de consolidarla, clasificarla, difundirla. Pero nunca podrán «internalizarla», «comprenderla», «sintetizarla». (p.101).

Un buen estratega no solo debe valerse del cumplimiento de planes y objetivos, depende también de su creatividad, su experiencia, su capacidad de síntesis. Entonces, si el contexto es estable -o al menos razonablemente previsible-, no se puede denostar al estratega que aplique los preceptos de la Escuela de planificación; en cambio, para las organizaciones que se enfrentan a un entorno poco previsible o inestable, existen preceptos más viables emanados de otras escuelas menos prescriptivas, que los estrategas pueden –y deben- utilizar.

2.6.3. La Escuela de posicionamiento

A partir de principios de la década de los años ochenta ésta escuela cobró un importante auge. Se trata de la última de las llamadas escuelas “prescriptivas”, y a la que se conoce también como “Management estratégico”, tuvo su pináculo en la obra de Michael Porter (*Competitive strategy*, 1980) y de Schendel y Hatten (1980), principalmente porque en aquella época el desencanto provocado por las dos primeras escuelas del pensamiento estratégico era patente entre los *managers* y académicos.

Es importante señalar que ésta escuela es prácticamente una condensación de sus escuelas predecesoras, pero con un par de diferencias fundamentales: por un lado, se

concentró en la *substancia*, en el contenido de las estrategias; y por otro lado, contó con un amplio sustento de *investigación empírica* mediante el cual proliferaron y se afianzaron estrategias genéricas de acción. Cabe señalar que la Escuela de posicionamiento, de alguna manera “redescubrió” y se apoyó en el pensamiento estratégico militar, principalmente en la obra clásica de Sun Tzu y Carl Von Clausewitz.

Premisas de la Escuela de posicionamiento. A diferencia de sus escuelas predecesoras, la escuela de posicionamiento “argumentó que sólo unas pocas estrategias clave –como las posiciones en el mercado económico- son deseables en una industria determinada, [es decir] aquellas que pueden ser defendidas contra los competidores existentes y los futuros” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999. p.112). Lo fundamental en esta Escuela es “ampliar y a la vez, consolidar la posición” (*Ídem*), para ello propone una cantidad limitada de estrategias básicas o “genéricas”, con base en análisis estadísticos de corte académico y en estudios de caso. Al prescindir de una de las premisas básicas de la Escuela de diseño (las estrategias únicas y a la medida de cada organización), “la clave del nuevo management estratégico se basó en el uso del análisis para crear las relaciones correctas.” (*Ibíd.*, p.113)

Además, conservó la noción de que la estrategia precede a la estructura. Y hablando de estructuras, la de tipo industrial se añadió al modelo de manera protagónica, ya que mediante el estudio y análisis de la estructura industrial se desarrollaron distintas estrategias de posicionamiento genéricas. En esta escuela, el directivo principal continúa siendo el estratega principal, mientras que los planificadores asumieron el rol de analistas capaces de –un mediante concienzudo análisis previo- recomendar las estrategias genéricas más viables para la organización. Así, queda patente que en la Escuela de posicionamiento las estrategias no son diseñadas, sino más bien son seleccionadas.

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) resumen en cinco puntos las premisas de la Escuela del posicionamiento:

1. Las estrategias son posiciones genéricas, comunes e identificables en el mercado.
2. El mercado (el contexto) es económico y competitivo.
3. Por tanto, el proceso de formación de estrategia depende la selección de estas posiciones genéricas con base en un cálculo analítico.
4. Los analistas juegan un papel fundamental al proporcionar los resultados de sus cálculos a los directivos, quienes a su vez, controlan las alternativas.
5. Por ello, las estrategias surgen ya maduras de este proceso para luego ser articuladas y aplicadas.⁵³ (p.114)

Ha sido tan amplia y difundida la Escuela de posicionamiento, que de hecho, se compone de tres momentos u “oleadas” que la han modelado, y tales son:

- *Primera oleada: las máximas militares.* La selección de estrategias óptimas para conquistar posiciones en el campo de batalla, tienen su origen en el milenario⁵⁴ pensamiento estratégico militar. Las obras de Sun Tzu y Von Clausewitz –“El arte de la guerra” y “De la guerra”- representan su máxima expresión, ‘puesto que “estos textos codifican y expresan una sabiduría basada en el sentido común; [...] sobre las condiciones ideales para atacar a un enemigo y defender la propia posición” (*Ibíd.*, p.115). Si bien Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, dedican un amplio espacio al análisis de la obra de Tzu y Von Clausewitz, al inicio del presente capítulo, se ha hecho un análisis mucho más profundo de tales obras. Cabe señalar que tanto los autores clásicos ya señalados, al igual que Summers (1981) influyeron de gran manera la obra de Quinn (1980, 1983, 1987) quien junto con Porter (1980, 1985) Schendel y Hatten (1980), representan los máximos exponentes de la Escuela de posicionamiento.

- *Segunda oleada: la búsqueda de asesoramientos imperativos.* Mintzberg, Ahlstrand y Lampel señalan que la Escuela de posicionamiento ha sido una especie de “traje a la medida”

⁵³ En efecto, la estructura del mercado impulsa estrategias de posición predeterminadas que, a su vez, impulsan la estructura organizacional.

⁵⁴ Si se considera la obra de Sun Tzu.

para los consultores organizacionales. Ellos –sobre todo en la década de los ochenta- se encargaron de perfeccionar las máximas militares hasta convertirlas en “imperativos”. El más claro ejemplo de ello lo representa el *Grupo Consultor de Boston* (GCB) quienes popularizaron dos técnicas en particular: la “Matriz de crecimiento-participación” y la “Curva de experiencia”. Dichas técnicas son aplicadas –sobre todo y de manera amplia- en las compañías de portafolio diversificado⁵⁵.

En la “Matriz de crecimiento-participación” convergen dos ejes o variables: la participación en el mercado de la empresa y el potencial de crecimiento de la empresa, dichas variables se convierten en los ejes X - Y de un plano cartesiano. En el plano se sitúan cuatro tipos diferentes de productos -*estrella*, *gallina de los huevos de oro*⁵⁶, *niño problema* y *perro*- de acuerdo al portafolio de la compañía.

Los márgenes de ganancia y el efectivo son función de la participación en el mercado: a mayor nivel de participación corresponde un mayor nivel de utilidad. El potencial de crecimiento de la empresa está representado por el ingreso de efectivo necesario para el financiamiento de nuevos activos o el desarrollo de nuevos productos. Si un producto tiene un potencial de crecimiento bajo, indica que se trata de un mercado maduro; por el contrario si el potencial de crecimiento es alto, se trata de un mercado aún con potencial de desarrollo. Entonces, si un producto (en un momento dado) tiene una participación baja en el mercado y un potencial bajo (o lento) de crecimiento, indica que dicho producto proporciona tanto poco ingreso como poca utilidad a la compañía. A dicho producto se le denomina “perro”, ya que son los que más pérdidas representan para la empresa.

⁵⁵ Pensemos sobre todo en empresas transnacionales con participación en diversos mercados, pero sobre todo en categorías de productos. Entre estas podemos encontrar a Procter & Gamble, Unilever, General electric, 3M, refresqueras como Coca cola y Pepsi, armadoras automotrices, etcétera.

⁵⁶ Si bien Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, pp. 125-127) llaman a esta clase de producto “Gallina de los huevos de oro” citando de manera directa al creador del *BCG*, Bruce Henderson; en AL en general y en México en particular la denominación más difundida para esta clase de productos es la de “Vaca lechera”.

Si un producto tiene una participación baja en el mercado pero un potencial alto de crecimiento, indica que dicho producto requiere de una inyección constante de fondos para convertirlo en líder. A dicho producto se le conoce como “niño problema”, bien enfocado puede convertirse en producto “estrella”; si la apuesta fracasa se convertirá en producto “perro”.

Aquel producto con una alta penetración de mercado, pero en un mercado maduro (o de potencial de crecimiento bajo) se le denomina como “la gallina de los huevos de oro”, ya que genera un alto ingreso y requiere de poca inversión (ya sea en actualizaciones o investigación y desarrollo) para mantenerlo rentable. Su rentabilidad se mantiene constante, mientras el mercado no tienda a desaparecer. Finalmente, el producto que cuenta con una alta participación de mercado y un amplio potencial de crecimiento, justifica la inversión constante en el mismo por parte de la compañía ya que el retorno de la inversión (ROI) será alto y durante un largo plazo. A dicho producto se le conoce como “producto estrella”. La figura X ejemplifica Los cuatro tipos de producto de la *Matriz de crecimiento-participación de BCG*:

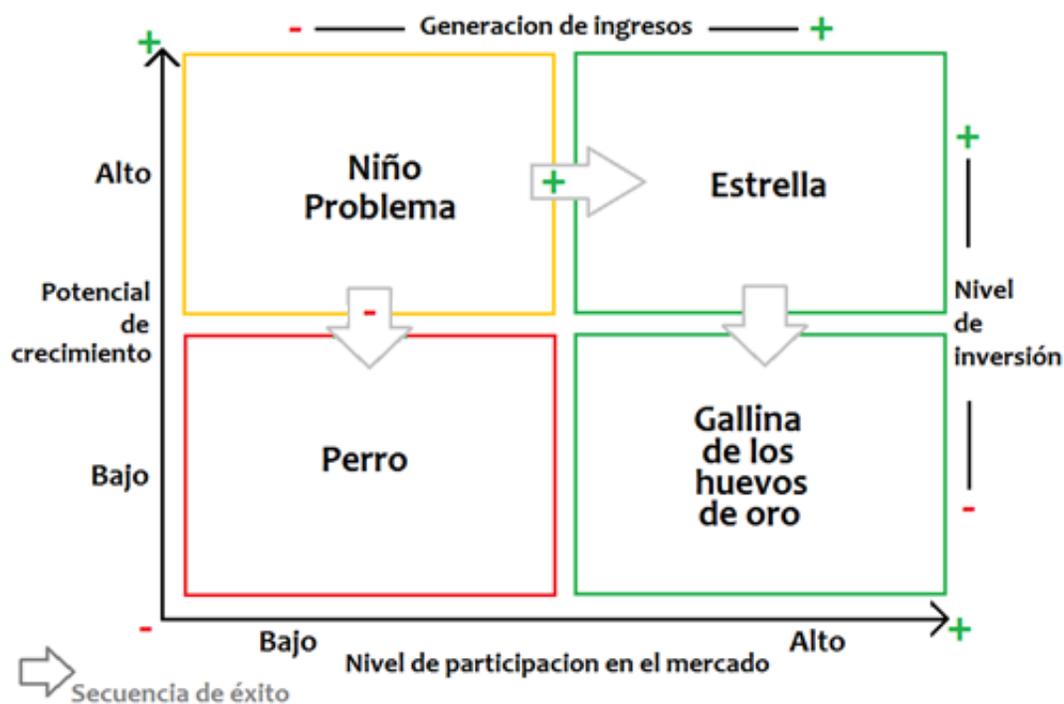


Figura 2.5. Matriz de crecimiento-participación del BCG.

Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.127).

En palabras de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) “La necesidad de contar con un portafolio amplio de negocios es evidente. Cada compañía necesita de algunos productos donde invertir su efectivo y otros que lo generen. Y con el tiempo cada producto debería convertirse en un generador de efectivo; de otro modo, no tiene ningún valor.” (p.128)

A pesar de lo anterior, Mintzberg y compañía –así como John Seeger (1984)- consideran al modelo *GBC* como una técnica de “naturaleza reduccionista”, ya sólo considera las dos principales categorías del modelo clásico de la Escuela de diseño: condiciones externas y capacidades internas; además de dos dimensiones (crecimiento y participación en el mercado), y a partir de un modelo genérico (con sólo cuatro variables) la compañía debe determinar en qué escala se encuentra cada negocio, cuenta o producto para reducir o incrementar la inversión en cada uno de ellos, como si de una receta de cocina –bastante simple por cierto- se tratara.

Otra técnica que Mintzberg, Ahlstrand y Lampel señalan que con el tiempo ha sido igual de denostada que la Matriz *BCG*, es la conocida como “curva de experiencia” que consiste básicamente en la noción de que a medida que se duplica la producción de un producto dado, el coste de producción se reduce en un porcentaje constante de (aproximadamente) el 20%.

En otras palabras, si un lote de producción inicial costó 100 pesos unitarios, el segundo lote tendría un coste unitario de 80 pesos. Si bien señalan que la idea “resulta interesante” no considera contingencias que puedan afectar al pronóstico, ya que las múltiples variables a que se sujeta un negocio ni son, ni permanecen constantes.

Continuando con la *segunda oleada* de la escuela de posicionamiento, podemos mencionar a la base de datos desarrollada por Schoeffler, *et al.* (1974, 1975, 1980) conocida como “Efecto de Estrategias de Marketing sobre la Ganancia” o *EEMG*; la cual consiste en tres variables estratégicas –intensidad de inversión, posición en el mercado y calidad de productos

y servicios- que la organización podía adoptar a partir de una base de datos de varios miles de empresas que a cambio de un pago, proporcionaban datos y a cambio podían comparar sus posiciones con respecto a la demás empresas de la misma base de datos (1999, p.131).

Schoeffler afirmó que: “Todas las situaciones empresarias son básicamente similares ya que obedecen a las mismas leyes del mercado, [por tanto] un estrategia preparado puede funcionar de manera útil en cualquier empresa”. (1980, p.5).

Lamentablemente éste posicionamiento estratégico –al igual que el resto de los de la segunda oleada de la Escuela de posicionamiento- dejó de estar en boga ya que con el tiempo sus imperativos se consideraron de naturaleza simple y reduccionista.

- *Tercera oleada: el desarrollo de propuestas empíricas.* Comenzó a mediados de los años setenta y a partir de los años ochenta pasó a dominar toda la bibliografía y la práctica del *Management estratégico*.

- Según Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.133) “Consistió en la búsqueda empírica sistemática de relaciones entre condiciones externas y estrategias internas”, por lo que en esta oleada: “desapareció la fe en las homilías e imperativos [...], en su lugar comenzó a creerse que el estudio sistemático era capaz de revelar estrategias ideales en determinadas situaciones”. El libro de Michael Porter “Estrategia corporativa” publicado en 1980, marcó el rumbo. Para Porter, las estrategias de las empresas deben basarse en la estructura del mercado donde éstas operan (1980, p.16). Él, adoptó el sistema básico de la Escuela de diseño y lo aplicó al ambiente externo, incorporando además los conocimientos de la *organización industrial*⁵⁷.

⁵⁷ La organización industrial (o economía industrial) puede definirse como la parte de la economía que estudia la estructura y el funcionamiento de los mercados, en especial en lo que se refiere a las empresas que actúan en ellos y al modo en el que las políticas públicas influyen sobre dicha estructura y su funcionamiento. (Coloma, 2002, p.2)

A partir de lo anterior desarrolló conceptos notables como “La cadena de valor”, las “Estrategias genéricas”, y su “Modelo de análisis competitivo” el cual identifica cinco fuerzas del entorno de una organización, capaces de influir sobre la competencia. Estas fuerzas son, según Porter:

1. *La amenaza de nuevos competidores.* Tal fuerza consiste en la participación de diferentes competidores en una industria, la cual actúa como un club en el que hay barreras para ingresar: si la barrera es “alta”, la competencia entre pocas empresas es relativamente cordial. Por el contrario si la barrera es “baja”, pueden competir muchas organizaciones en un mismo mercado, por lo que la competencia será rípida.
2. *El poder de negociación de los proveedores.* Esta fuerza consiste en la lucha de poder que se suscita de manera natural entre la organización y sus abastecedores. La ventaja la obtiene la parte que tiene más alternativas y menos que perder si se termina la relación.
3. *El poder de negociación de los clientes.* Los clientes de manera natural demandaran de la empresa, ya sea, mayor calidad o mejores precios y condiciones. Su capacidad de negociación dependerá del conocimiento del mercado, de la propia organización, de su proclividad a buscar nuevas alternativas, etcétera.
4. *La amenaza de productos sustitutos.* La aparición de nuevos productos, o con nuevas tecnologías, o con mejores precios, o bien, mayores ventajas competitivas; así como la dinámica de mercados alternos cercanos al propio, se convierten en amenazas reales para la organización y por tanto se trata de factores contingentes a considerar.
5. *La intensidad de la rivalidad entre las organizaciones competidoras.* Todos los factores anteriores convergen en la rivalidad, que de acuerdo con Porter “es una cruzada de guerra activa con diplomacia pacífica”. A final de cuentas, las luchan por ganar una posición o “nicho de mercado”, conservarlo y luego –si le es posible- ampliarlo.

Entonces, de acuerdo con el diagnóstico de la situación de cada una de estas fuerzas, las organizaciones pueden adoptar unas pocas “Estrategias genéricas” (ésta lógica, de acuerdo con Mintzberg, es la que realmente define a la Escuela de posicionamiento).

Estas estrategias genéricas según Porter (1980) son las que permitirán a la organización alcanzar un desempeño superior. Tales estrategias son: “Liderazgo de costos”, “Diferenciación” y “Concentración”. Profundicemos un poco en ellas:

1. *Estrategia de liderazgo de costos.* Las organizaciones que aplican tal estrategia, aspiran a conseguir una disminución de sus costos (más no de su calidad) mediante la producción a gran escala, la pericia o el conocimiento acumulado, la inversión en instalaciones, el *management de calidad total* y las estrategias de producción de tipo *pull* (jalar)
2. *Estrategia de diferenciación.* Consiste en el desarrollo de productos o servicios únicos, con base en la lealtad de los clientes hacia la marca. Si ellos demandan características especiales que la empresa puede brindar. Ello justifica también, precios más altos.
3. *Estrategia de concentración.* Busca enfocarse en segmentos más estrechos del mercado. Así, una organización puede “concentrarse” en un grupo particular de clientes, mercados geográficos o líneas de productos. Puede ser de dos tipos: “la concentración general de liderazgo de costos” que consiste en vender a precios bajos o la “concentración diferenciada” en la que las ofertas se diferencian en el mercado especializado.

Por su parte, la “Cadena de valor” que en 1985 propuso el mismo Porter, consiste en un sistema que sugiere que una organización puede dividirse en actividades *primarias* y *de apoyo*. Por actividades primarias se entienden todas aquellas que están directamente involucradas en el flujo del producto hacia el cliente: logística de entrada (recepción, almacenaje, etc.), operaciones (o transformación), logística de salida (procesamiento, distribución, etc.), marketing, ventas y servicios (al cliente, de instalación o reparación, etc.). Las actividades de

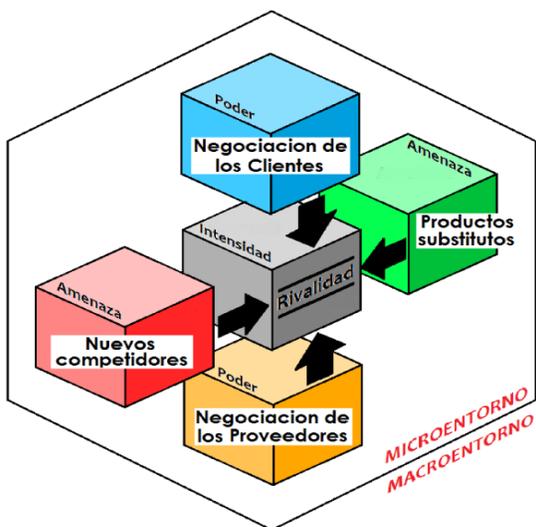
apoyo son todas aquellas que existen para respaldar a las primarias; tales como: RR. HH., finanzas, contabilidad, adquisiciones, I+D+I⁵⁸, etcétera.

Por su parte, el “margen” indica que las organizaciones logran obtener márgenes de ganancia con base en la forma en que administran la cadena de valor. Para Porter (1985, p.33) la Cadena de valor “proporciona una manera sistemática de examinar todas las actividades realizadas por una firma y la manera en que ellas interactúan.”; pero también debe de considerarse la totalidad de la cadena de valor, es decir que, una organización aún siendo muy buena en marketing –por ejemplo-, no puede obtener ventajas competitivas si el resto de las actividades primarias y/o de apoyo no son eficientes.

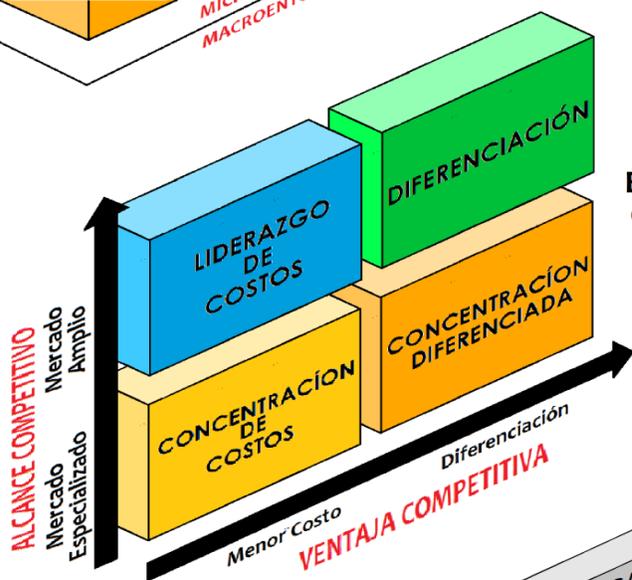
En la Figura 2.6 se presenta un esquema que resume el aporte de Porter (1980; 1985) a la Escuela de posicionamiento:

⁵⁸ Investigación, Desarrollo e Innovación.

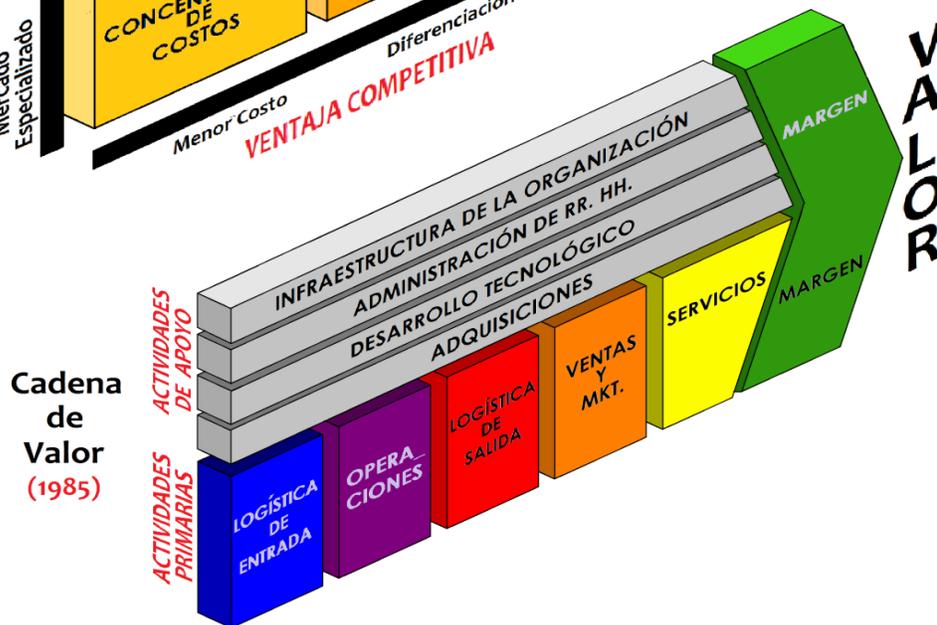
Aportes de Michael Porter al Management Estratégico
 (Escuela de Posicionamiento)



Modelo de análisis de las 5 Fuerzas (industria) (1980)



Matriz de Estrategias Genericas (1980)



Cadena de Valor (1985)

Figura 2.6. Aportes de Michael Porter al Management estratégico
 Elaboración propia. 2017. Con base en Porter (1997, p.5) y en Mintzberg, et al. (1999, pp.135, 138 y 140)

Resulta incuestionable la influencia que el trabajo de Porter ha tenido en el pensamiento estratégico contemporáneo, en el ámbito de la gestión de negocios y sobre todo en el campo académico. Su obra, no sólo comprende tres destacados libros como *Competitive Strategy* (1980) -el cual al año 2005 estaba disponible en 17 idiomas-, *Competitive Advantage* (1985) y *The Competitive Advantage of Nations* (1990); incluye también más de 85 artículos publicados en *journals* académicos reconocidos internacionalmente, y es además uno de los autores más citados en trabajos, tesis e investigaciones del campo administrativo. De acuerdo con Omar Aktouf (un reconocido pensador crítico del *management*), Porter “Fue el primer autor que reunió dos disciplinas -organización y estrategia industrial-, lo que permitió una mejor discusión sobre las opciones estratégicas en las empresas.” (2005, p.76). Ha sido tanta la influencia de Porter en el pensamiento estratégico, que es *de facto* un referente a nivel mundial sobre el tema.

Por tanto, no se podría entender a la Escuela de Posicionamiento sin la figura de Porter, para muchos incluso, su obra representa lo más notable del *Managemet estratégico*. Es por todo lo anterior que, en cierto sentido, los aportes de Porter -junto con las matrices del *BCG*- significan los aportes más representativos de la Escuela de posicionamiento. Dichos aportes, con el tiempo han sufrido muchas críticas que resultan contundentes.

Críticas a la Escuela de posicionamiento. Para empezar, ésta Escuela junto a sus Escuelas predecesoras (diseño y planificación) son de carácter completamente *prescriptivo*, es decir que el pensamiento y la acción se encuentran separadas.

En palabras de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel “es peligroso mirar el futuro mediante una extrapolación de las tendencias presentes, basándose excesivamente en los datos duros y en una absoluta formalización del proceso de creación estratégica.” (1999, p.148). Dichos autores sostienen que, por desgracia, mucho análisis puede producir síntesis excesiva; asimismo, consideran que, más que *erróneo*, resulta *estrecho* el posicionamiento que asume la Escuela

de posicionamiento, sobre todo porque fundamentalmente está orientada a lo cuantificable y a lo económico (dejando de lado lo social y lo político), percibiendo a la *estrategia* en términos de “administración de costos”.

De igual manera, en la Escuela del posicionamiento “el contexto” resulta de naturaleza estrecha (*Ibíd.*, p.149), ya que muestra una marcada tendencia hacia los grandes negocios tradicionales donde el poder que tales (negocios) pueden ejercer en el mercado resulta significativo. Además, los preceptos de la Escuela de posicionamiento no consideran – y por tanto no son óptimas para aplicarse en- los mercados inestables o incipientes en los cuales resulta casi imposible calcular la participación como un asunto de largo plazo.

Aktouf (2005) describe a Porter como “un defensor del posicionamiento estratégico de un negocio en una industria”, pero aclara que dicho posicionamiento sólo resulta factible si las condiciones de la industria están regidas por características particulares tales como: bajo nivel de competencia, clientes y proveedores con limitado poder de negociación, barreras de entrada altas y pocos productos sustitutos. (pp.77-78); tales condiciones sólo son posibles -en el mejor de los casos- en el contexto que al inicio del párrafo Mintzberg, Ahlstrand y Lampel describen.

Entonces ¿Cómo puede resultar viable la cabal aplicación del modelo de posicionamiento en general –y de los preceptos de Porter en particular- en las pequeñas y medianas organizaciones productivas? (que a final de cuentas, son las que representan a la inmensa mayoría de unidades productivas en mercados emergentes como el nuestro).

Por otro lado, la Escuela de posicionamiento “muestra una clara tendencia hacia las *condiciones externas*, en especial de la industria y la competencia, a expensa de las *capacidades internas*” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.152). Por su parte, el “proceso” de elección estratégica es un tema, que en dicha Escuela, pareciera más un asunto de cálculo que de aprendizaje, dado que considera la capacidad de las mentes estrategas de comprender

esos pequeños detalles que los números no proporcionan, como “si los cálculos pudieran substituir al aprendizaje, a la creatividad y al compromiso personal” (*Ídem*).

Finalmente, resulta llamativo que la *estrategia* en si tiende a observar miras estrechas en la Escuela de posicionamiento. “Es vista como una posición genérica, no como una perspectiva única” (*Ibíd.*, p.154). Y continúan: “[...] el proceso puede reducirse a una fórmula mediante la cual se selecciona una posición de una lista restringida de condiciones.”.

Dicha tendencia a la prescripción de estrategias genéricas como modelo de planificación, puede resultar peligroso en latitudes como la nuestra. Por desgracia, muchos estrategias locales tienden a la utilización excesiva de modelos como la *matriz BCG* o la *Cadena de valor*, aún y cuando, resulta inviable su aplicación –sobre todo si se adopta de manera ortodoxa- ya que las particularidades de los muchos mercados que conforman nuestro entramado productivo son -en su mayoría- bastantes distintas a las condiciones y mercados en que los trabajos de la *BCG* o de Porter se sustentan. Da la impresión de que, muchas veces, nuestros estrategias pretenden adecuar la realidad que viven sus organizaciones para poder encajarlas en las estrategias genéricas, en vez de adecuar las estrategias genéricas a la realidad que viven.

Para finalizar -como bien sostienen Mintzberg y compañía-, pudiera decirse que la primera oleada de la Escuela de posicionamiento promovió *máximas*, la segunda oleada promovió *imperativos*; y la tercera oleada “ofrece opciones y contingencias pero tampoco promueve alternativas completas” (*Ibíd.*, p.157).

Si bien la Escuela de posicionamiento (en palabras de Mintzberg y compañía) ha proporcionado un poderoso conjunto de conceptos para la práctica y ha abierto enormes avenidas para la investigación; debido a su énfasis en el cálculo, ha reducido su papel en la formulación de estrategias a sólo la “realización de análisis estratégico”. La creación de

estrategias es un proceso más rico, complejo y dinámico que el proceso ordenado y estático descrito por esta escuela, de la cual habría que reconocer, que si se combinan sus poderosos fundamentos con las ideas de otras escuelas, más allá de limitar la visión estratégica, puede llegar incluso a expandirla.

2.6.4. La Escuela empresarial

Hasta el momento las *Escuelas del Management estratégico* analizadas, resultan de naturaleza “prescriptiva” -en la cual el pensamiento estratégico y la acción se encuentran separados-. Si bien se trata de una escuela de transición, a partir de la “Escuela empresarial” se considera que emerge una nueva orientación en la naturaleza del Management estratégico: el enfoque “descriptivo”, mediante el cual “se busca entender el proceso de creación de estrategia a modo que se despliega” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.164).

La Escuela empresarial comparte un rasgo fundamental con la Escuela de diseño, se trata del papel central del directivo principal en la creación de estrategia. Pero en la primera a diferencia de la segunda, se considera que el papel del único y principal estratega no se expresa sólo en la formulación de fortalezas, oportunidades, desventajas y amenazas; sino que también considera un paso previo: la consolidación de su perspectiva en forma de la “visión”. Dicha *visión* en sentido metafórico –señalado por Mintzberg- corresponde a la dirección en que el jinete (el estratega) orienta –de manera ideal- a su elefante (es decir las estrategias). Se profundizará en el tema un poco más adelante.

También resulta importante señalar que la Escuela empresarial, tiene ciertos de sus orígenes en el pensamiento económico, principalmente en la figura del economista checoslovaco Joseph A. Schumpeter (1883-1950) quien consideraba que la conducta corporativa (o empresarial) no era el hecho de llevar al máximo las ganancias sino más bien los intentos de lograrlo. En tal sentido, el papel del conductor de dicha conducta, recae en “el

empresario". Para él "el empresario" no es necesariamente quien aporta el capital o quien desarrolla el producto –o servicio-; sino más bien aquel que "concibe la idea del negocio". En manos de los empresarios, las ideas se convierten en herramientas tanto poderosas como rentables.

Para Schumpeter, la función empresarial está sustentada por la innovación, por tanto el empresario para innovar tiene que conducir. Para Peter Drucker por su parte: "La acción empresarial es la acción de aceptar correr un riesgo económico y la empresa comercial es una institución empresarial..." (1970, p.10).

Por añadidura, las organizaciones (al menos las de orientación comercial) requieren que asuman el mando estrategias capaces, requieren de líderes innovadores dispuestos a asumir riesgos en *pro* de los intereses organizacionales.

Entonces, ¿quién es propiamente el "empresario"⁵⁹? Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, p.170) consideran que puede ser:

- a) El fundador de una organización.
- b) El directivo de una empresa propia
- c) El líder innovador de una organización perteneciente a otros.

Por su parte, el economista George D. H. Cole (1959), mencionó cuatro tipos diferentes de empresario: a) El *inventor* calculador, b) El *innovador* que inspira a otros, c) El *promotor* excesivamente optimista; y d) El *constructor* de una empresa poderosa. Cabe aclarar que el

⁵⁹ **N. del A.:** En nuestras latitudes se considera como "empresario" a aquella persona que ostenta la propiedad de los activos de una o de varias empresas o "negocios". Desde el análisis de Mintzberg y compañía, se considera al "empresario" como aquella persona que asume *de facto* el rumbo estratégico de tal o tales negocios o empresas, aunque no necesariamente sea el propietario de la o las organizaciones en que se desempeña y a las que en su seno influye.

Además resulta pertinente aclarar que para algunos autores (Collins y Moore, 1970; Baumol, 1981) existe una diferencia entre "empresario" y "administrador". Este último se encarga de distribuir y cuidar los recursos de la organización, mientras que el "empresario" mediante su conocimiento e ideas y la asunción de riesgos, es capaz de potencializar el desempeño de la organización.

empresario puede presentar una, varias o todas estas características, siendo evidentes ejemplos de ello: Richard Branson, Elon Musk, Jeff Bezos y, evidentemente, Steve Jobs.

El *management*, tan propenso como es a enaltecer no sólo técnicas y procesos, sino también personajes; ha encontrado en la literatura, no sólo propia (sino desde otras disciplinas como la psicología), algunas maneras de ensalzar al “liderazgo empresarial” estudiando y describiendo la vida y filosofía de negocios de personajes a quienes se consideran grandes empresarios –casi “míticos”-, tales como Lee Iacocca, Steve Jobs, Bill Gates, entre otros.⁶⁰

Esta tendencia a la “glorificación”, “inmortalización” o “alabanza” a ciertos “empresarios” emblemáticos -injustificada o no, burda o no-, es uno de los mecanismos de que se vale el *pop management* (Gantman, *dixit*) para “motivar” e “inspirar” a buena parte de los “aspirantes a empresarios” (generalmente estudiantes de licenciaturas –pregrados- y posgrados de administración y negocios o también algunos emprendedores) para creer que el liderazgo personalizado fundamentado en la “visión” estratégica resulta ser la clave del éxito de una organización.

Justamente, esta bibliografía asociada a la Escuela empresarial puede resumirse en dos tipos diferentes, la de “el gran líder en la prensa popular” y el de “la personalidad empresarial”. Repasemos en ellos:

1. *El gran líder en la prensa popular*. Los textos que asumen la perspectiva del “gran líder”, más que de la literatura del management y la literatura académica, provienen de la literatura popular (o no especializada), fundamentalmente de la prensa. “Se basa, en las bibliografías o autobiografías de famosos magnates de la industria y otros líderes notables. Como [ejemplo de ello] la revista

⁶⁰ En México, esta tendencia literaria a idealizar y enaltecer a las “grandes figuras empresariales” no es un asunto ajeno. Claro ejemplo de ello resultan ser las revistas “Fortune” y “Poder y negocios”, o los libros –por poner un par de ejemplos “notables”- de la escritora S. Cherem: “Al grano”(2008) y “100 rebanadas de sabiduría empresarial” (2016), este último que -en palabras de su autora- condensa “consejos, historias de vida y [un] recuento ético, moral y de valores humanos, que llevaron a Don Lorenzo Sertvije con decencia y pasión [...] a consolidar una gran empresa: líder y respetada.” (Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/el-libro-que-revela-los-secretos-del-exito-de-bimbo/>)

Fortune que tiende a atribuir el éxito empresarial a la visión y conducta personal del líder heroico.”
(*Ibíd.*, p.172). Culminan con ironía los autores: ¡Todo él sólo!

2. *La personalidad empresarial.* Este tipo de literatura -más amplia en términos de contenido empírico- se centra en la personalidad del empresario. Estudia los rasgos de los empresarios a quienes se podría considerar exitosos. En el estudio “*The organization makers*” (1970) realizado por Collins y Moore y en que estudiaron a 150 empresarios independientes, repasando sus vidas, su formación (formal o informal) y las medidas que tomaron para crear sus empresas, su análisis además estuvo apoyado por pruebas psicológicas. La imagen resultante: los empresarios suelen ser “personas inflexibles y pragmáticas, impulsadas por una poderosa necesidad de logro e independencia desde su primera infancia, [...] en cierto punto de su vida, enfrentaron un rompimiento, y fue allí donde emprendieron las cosas por su cuenta” (*Ibíd.*, p.173).

Otras características atribuidas a “la personalidad empresarial” descritos por David McClelland (1961, citado en *Ídem*) son “la gran necesidad de control, de independencia y de logro, un resentimiento a la autoridad y una tendencia a aceptar riesgos moderados.”. Según Boumol (1968, p.70), los empresarios más que “apostadores” o “especuladores”, son “calculadores”.

Stevenson y Gumper (1985, pp. 86-87; citado en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.174) establecen una distinción entre la personalidad “empresarial” y la personalidad “administrativa” al sugerir que se diferencian fundamentalmente por el tipo y orden de preguntas que se hacen. Mientras que el “administrador” se pregunta: ¿Qué recursos controlo?, ¿Qué estructura determina la relación de nuestra organización con su mercado?, ¿Cuál es la oportunidad apropiada?; el “empresario” tiende a preguntar: ¿Dónde está la oportunidad?, ¿Cómo puedo capitalizarla?, ¿Qué recursos necesito?, ¿Cómo obtengo el control sobre ellos?, ¿Qué estructura es la mejor?

Con respecto a la “orientación estratégica”, Stevenson y Gumper establecen como diferencia entre los “administradores” y los “empresarios” que, estos últimos están constantemente a tono con los cambios del entorno y suelen encontrar oportunidades, las cuales aprovechan rápidamente para procurar capitalizarlas, además tienden a ser “revolucionarios.” (pp.87-88, en *Ídem.*). Aunque Buzenitz y Barney (1997, p.32) consideran que “los empresarios pueden exhibir fuertes predisposiciones en la toma de decisiones: son propensos a «un exceso de confianza», y también a «generalizar demasiado a partir de unas cuantas características u observaciones»”.

Para finalizar este apartado, a efecto de esclarecer el enfoque con que los empresarios abordan la “creación de estrategia” el propio Henry Mintzberg (1973) sugirió cuatro principales:

1. *En el modo [de personalidad] empresarial, la estrategia se ve dominada por la búsqueda activa de nuevas oportunidades* (es decir que, el pensamiento empresarial se centra en oportunidades, los problemas son algo secundario),

2. *En la organización empresarial, el poder está centralizado en manos del principal directivo* (o sea, en la persona capaz de comprometer a la organización en actividades audaces; y por tanto, las ideas se imponen a los planes),

3. *La creación de estrategia en el modo empresarial se caracteriza por saltos drásticos frente a la incertidumbre* (en la organización empresarial la estrategia avanza mediante grandes y “audaces” decisiones ejecutadas en condiciones inciertas); y,

4. *El crecimiento es el principal objetivo de la organización empresarial* (según McClelland, la principal motivación del empresario es la necesidad del logro; así, los objetivos de la organización no son más que la extensión de los del empresario. Cabe recordar que el “crecimiento” es la manifestación más tangible del “logro”).

Entonces, dadas las características innatas de la corriente empresarial; a falta de planes, surgió la “visión”. En la Escuela empresarial, la visión es impuesta por el “gran líder” de la organización, aquel que la moldea, por aquel que la dirige, él que proyecta su futuro.

Una visión debe distinguir a una organización, destacarla como una institución única, diferente a las demás. Warren Bennis lo resume brillantemente: “Si realmente es una visión, nunca la olvidarás.”. Él mismo Bennis, junto con Namus (1985, pp.99-103; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.179) sostienen acerca del “liderazgo” y la “visión” lo siguiente:

- Para elegir una orientación, primero el líder debe [de] haber elaborado una imagen mental de un estado futuro posible y deseable para la organización. Esta imagen llamada visión puede ser tan vaga como un sueño o tan precisa como la declaración de un objetivo o misión.
- La visión es un objetivo que atrae, es asimismo, una condición que no existe en el presente y que nunca antes ha existido.
- Al concentrar la atención en una visión, el líder opera sobre los recursos emocionales y espirituales de la organización, sobre sus valores, su compromiso y aspiraciones.
- Un líder con auténtica visión estratégica es aquel capaz de armar una visión claramente expresada del futuro que es a la vez simple, fácilmente comprensible, deseable y vigorizante.

Por su parte Westley y Mintzberg (1989) sostienen que, la visión estratégica -que emana del líder, del estratega, del empresario-, para que pueda ser compartida e interiorizada por el resto de los integrantes de la organización, no puede prescindir de cierta “teatralidad”. Para empezar a orientar dicho razonamiento se valen de una sencilla metáfora representada por una jeringa: el ingrediente que ésta porta sería la visión, y la aguja que lo inyecta serían las palabras.

La “visión estratégica” debe ser comunicada por el *empresario-líder-estratega* como si de una “pieza teatral” se tratara, de acuerdo con Peter Brook (1968, p.154; en *Ibíd.*, pp.180-181). En ella, el *público*, *audiencia* o *concurrentia* estarían representados por el resto de los integrantes de la organización. Antes de presentarse ante la audiencia, el *empresario-líder-estratega* ha debido de ensayar lo suficiente para genuinamente interiorizar tanto su papel como sus palabras de las cuales tendrá ya un profundo conocimiento del tema.

Entonces pasa a la “representación” (actuación), que no solo significa actuar, sino revivir el pasado, otorgarle proximidad y vitalidad. “Lo que distingue a los líderes es su profunda capacidad para utilizar el lenguaje en forma simbólica, como metáfora”. Son capaces de lograr que ellos lo que ellos “ven”, los demás lo “vean” también.

Pero la “visión” debe ir más allá de las palabras (sino sólo sería un “deseo”), debe ser convertida en actos, debe de materializarse –o al menos, intentar lograrlo-.

En una organización de tipo *empresarial* la “concurrentia” (o sea, los integrantes de la organización), “faculta al actor (su líder) tanto como éste faculta a la audiencia. Los líderes se vuelven visionarios porque ejercen un poderoso atractivo sobre grupos específicos en momentos determinados.” (*Ídem*). Tal vez el mejor ejemplo histórico de ello (a pesar de tratarse de un tirano) sea la figura de Adolf Hitler, quien era capaz; más que de convencer, de extasiar a las masas hasta lograr enajenarlas.

No obstante, para Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, el management no es sólo teatro. Aún el mejor actor, si interpreta un papel que él no vive, que no experimenta, en cual que no creé: cae en desgracia. Sólo el sentimiento genuino y la acción lo convierten en un “líder visionario” capaz de conjugar estilo y estrategia. “Se trata de una pieza teatral, pero no de una actuación. Semejante liderazgo nace y se «también» se hace; es el producto de un «momento histórico».” (p.182). Por esto mismo, no existe una receta o fórmula específica que garantice el liderazgo.

En otras Escuelas, el líder convencional (el llamado “arquitecto de la estrategia”), se sienta sobre un pedestal, recibe datos y establece estrategias que serán ejecutadas por otros. En la Escuela empresarial en cambio, el líder se encarga también la ejecución de las mismas, no sólo establece las estrategias, sino que también las ejecuta. El líder conoce su mercado, conoce su organización y también conoce a su gente, de este modo puede realizar movimientos estratégicos rápidos y bien dirigidos.

En contraposición a los preceptos de la Escuela de posicionamiento estratégico, los estrategias que alienta la Escuela empresarial buscan crear y/o aprovechar oportunidades más que preocuparse por los mercados. Pero, hay que señalar también que esta clase de liderazgo pareciera funcionar principalmente en organizaciones con estructuras pequeñas y/o flexibles, y no tanto en organizaciones grandes y/o rígidas, principalmente en aquellas de tipo burocrático.

Premisas de la Escuela empresarial. Así, los preceptos fundamentales de esta Escuela, quedan resumidos por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.187) en los siguientes puntos:

- La estrategia existe en la mente del líder como perspectiva, como orientación a largo plazo, como visión del futuro de la organización.
- El proceso de formulación de estrategia es, cuando mucho, un proceso *semi-consciente*, arraigado en la experiencia e intuición del líder⁶¹.
- El líder promueve la visión resuelta, casi obsesivamente. Mantiene un estrecho control de la misma y la reformula según su intuición y aprendizaje.
- Es por ello que, la “visión estratégica” se vuelve maleable: puede ser premeditada en su visión general y *emergente* en la forma en que adapta a los detalles que permean a la organización.
- Así como la organización se vuelve maleable en manos de un líder de esta Escuela, la estructura se torna flexible, sensible a las premisas del líder. En una organización marcada por esta clase de liderazgo muchas de las relaciones de poder se suspenden, y los procedimientos dejan su rigidez para permitir a la organización capacidad de maniobra.
- La estrategia empresarial tiende a tomar la forma de nicho, de uno o más sectores de posición de mercado protegidos de la competencia directa.

Crítica a la Escuela empresarial. Si bien esta Escuela resulta de naturaleza proactiva al resaltar las bondades del “liderazgo personalizado” y de la “visión estratégica”, así como por poner en el mapa del Management estratégico aspectos críticos de la creación de estrategias

⁶¹ Ya sea que él mismo conciba la estrategia o que la adopte, adapte e interiorice a partir de las de otros líderes.

visionarias emanadas de la convicción, creatividad y acción del “jinete” de la organización, que se aleja por cierto, del estilo de conducción organizacional *“me too”* (yo también) tan poco creativo y asociado principalmente a la Escuela de posicionamiento; también, tiene sus bemoles.

Primero, presenta la creación de estrategia muy ligada a un solo individuo, además nunca establece -o al menos clarifica- un proceso o modelo propiamente. Está orientada a organizaciones que nacen o son transformadas por un gran, inteligente y poderoso líder. Ello puede suceder principalmente en organizaciones familiares y pequeñas a lo sumo, aunque ciertamente existen casos bien documentados de líderes excepcionales (ensalzados principalmente por la “prensa popular”) que han sido capaces de crear grandes organizaciones productivas. Sin embargo, aún en este último entendido, existen bastantes casos de empresas que se contraen o desaparecen al desaparecer su “gran líder”; o que al menos, en ciertos casos enfrentan grandes crisis hasta que aparecen otros líderes capaces de revitalizar a la organización, los cuales -por cierto- ni abundan, ni resultan baratos.

Asimismo, las conductas que se observan esta clase de líderes, casi siempre descrita como “gloriosas” y “vigorizantes” también podrían considerarse “patológicas” y “desmotivadoras” para algunos. No se puede obviar tampoco que esta clase de liderazgo “heroico” puede resultar en muchos casos autocrático e incluso destructivo, dada la tendencia -por la naturaleza de quienes lo ejercen- a extralimitarse.

Si bien ésta clase de liderazgo estimula al seno de la organización la flexibilidad y la capacidad de adaptación; también, deriva en que sólo hay una persona capaz de tomar las iniciativas que determinan el rumbo de la organización. En cuanto a la noción de “visión estratégica”, Ralph Stacey (1992) ha señalado ciertas consecuencias perjudiciales, entre ellas: “el consejo de formar una visión no es lo bastante concreto como para resultar útil, ni tampoco

es aplicable considerando que resulta imposible conocer el futuro” (p.34), además puede suceder que, “el líder puede acabar en las nubes, enamorado de una «visión» que ha perdido sus raíces, ya que las mismas pueden hacer que estos [los líderes] queden demasiado fijados en una dirección” (*Ídem*). Él también considera que “la búsqueda de una “visión” supone “una gran carga tremenda y poco realista sobre el «líder».”

Asimismo, advierte que una filosofía basada en la “visión” puede: “Perpetuar el mito de que la organización debe de girar en torno a uno o dos individuos extraordinariamente dotados para decidir qué hacer, mientras que el resto [de los integrantes de la organización] los sigue con entusiasmo.” (*Ibíd.*, p.35). Ello -sugiere también-, puede conducir a culturas organizacionales “de dependencia y conformistas” en que también el aprendizaje organizacional puede resultar obstruido, y en el que también, las ideas innovadoras pueden dejar de ser aprovechadas si estas no emanan de la conciencia del gran líder, o al menos no le resultan de importancia. Recordemos que, el ego también puede nublar la inteligencia.

Por su parte, y después de realizar una crítica bastante cercana a la de Stacey (a quien incluso citan en algún pasaje), Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.190) refieren el libro de Collins y Porras: “*Built to last*” en el cual consideran que “es mejor generar una «organización visionaria» que depender de un simple «líder visionario»”. Para resaltar su postura, citan el siguiente supuesto (que ciertamente, quien estas líneas escribe, se ha permitido condensarlo un poco):

“Imaginémonos que en algún lugar existió una persona bastante notable, con un conocimiento extraordinario del cielo, el sol, la luna y las estrellas. Dicha persona era capaz de decir la fecha y la hora exacta (“En este momento son las dos y veinticinco horas con treinta y seis segundos del día 25 de mayo del año mil quinientos ochenta y cuatro), tal y como si se tratase de una fabulosa máquina del tiempo humana. Este personaje resulto ser especial y extraordinario, pero al fallecer, su notable habilidad se terminó con él (o ella). ¿No hubiese resultado más fascinante aún, que

esta excepcional persona, hubiese tenido la visión y habilidad de construir una máquina del tiempo capaz de emular sus habilidades?” (Collins y Porras, 1994, pp.22-23; en *Ibíd.*, pp.190-191)

Más allá de lo importante que resulta tratar de consolidar “organizaciones visionarias” emanadas de un eminente líder visionario, es un hecho que para “la puesta en marcha de una empresa es una situación que requiere un liderazgo energético, y una visión fértil, ya que se debe establecer una orientación y asegurarse los nichos”. Además, “muchas organizaciones pequeñas [precisan] de un liderazgo fuertemente personalizado en forma perpetua” (*Ibíd.*, pp.191-192).

En general, las organizaciones que se benefician del tipo de dirección estrategia descrita por la Escuela empresarial –salvo algunos casos excepcionales- son aquellas pequeñas y de nicho geográfico definido y restringido, son además, generalmente de origen familiar que orientan sus esfuerzos a “la cobertura del mercado local”. No obstante, en muchas ocasiones nos dejamos llevar por esas inspiradoras historias de “épicos líderes excepcionales” que erigieron un imperio a partir de su tesón, lucha e inspiración, y genuinamente muchos quisieran (o quisiéramos) emularlos, situación de la que se han aprovechado algunos “gurús” del *management* “motivacional”; lo que en cierta medida, ha desvirtuado a esta Escuela ante los ojos de los “expertos” e investigadores más serios y ortodoxos.

Pero tal y como Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), rematan: “Muchas organizaciones, al menos al nivel de la esquina y la ciudad, parecieran estar manejadas por sus dueños. Es evidente que en la sociedad organizada existen sectores importantes que todavía necesitan la clase de creación de estrategia promovida por la Escuela empresarial.” (p.192). En un panorama económico como el de México -y de prácticamente del resto de América latina- la inmensa mayoría de organizaciones productivas son de tipo Micro y Pequeñas-, la adopción o continuación de un liderazgo fuerte y visionario pareciera resultar pertinente.

2.6.5. La Escuela cognoscitiva

El vocablo *cognición* refiere a la capacidad humana para aprender y asimilar nuevos conocimientos. Entonces, para el campo del Management estratégico resulta de primordial importancia comprender la manera en que se crea la estrategia, sondeando la mente del estratega. Una Escuela más -aun emergente y en construcción-, del pensamiento estratégico es la que Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) han descrito como “cognoscitiva”, y que cuya búsqueda principal es la de entender los procesos mentales que determinan el conocimiento humano, fundamentalmente desde el campo de la psicología cognoscitiva.

La Escuela cognoscitiva se ha nutrido recientemente de los aportes de varios autores notables tales como Reger y Huff (1993), Bogner y Thomas (1993), Duhane y Schwenk (1985), Lyles (1990), entre algunos otros de singular relevancia para el campo de los EO tales como Simon, Weick y Smirich –autores tales que se abordarán más adelante-.

No se trata de una Escuela cerrada de conocimiento, se trata más bien de una colección de investigaciones libres de naturaleza homogénea (aunque en dos ramas contrastantes) que “parecen estar convirtiéndose en escuela [por derecho propio], y [capaz de] transformar la enseñanza y la práctica de la estrategia tal y como la conocemos hoy.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.194). Antes de los aportes atribuibles a esta Escuela, lo que sucedía en la mente de los estrategas –en el caso de nuestro interés- de las organizaciones (directivos, gerentes y analistas) era un terreno inexplorado.

Aun a pesar de los esfuerzos pioneros, “seguimos lejos de entender las acciones complejas y creativas que dan lugar a las estrategias”. Y es por ello que, “gran parte de los estrategas son autodidactas: fundamentalmente, desarrollan sus estructuras de conocimiento y procesos de pensamiento a través de la experiencia directa.” (*Ibíd.*, pp.194-195). Lo anterior, propicia que -en la función del pensamiento estratega-, el conocimiento previo –la experiencia-

faculta la acción, y dicha acción se convertirá en un conocimiento subsecuente (o emergente). Dicho proceso da paso a una dualidad, que resulta de trascendencia para la Escuela cognoscitiva.

Una de sus ramas, la *rama objetiva* –de naturaleza positivista- concibe al proceso y estructuración de conocimiento como un esfuerzo individual para producir una percepción del mundo a la manera de una instantánea, fotografía o película, aunque dichas percepciones -en teoría objetivas-, no son ajenas a la distorsión cognoscitiva de su propio dueño. La otra rama, que Mintzberg y compañía (*Ibíd.*, p.195) denominan *rama interpretativa* considera a todo lo anterior como algo subjetivo. La estrategia, en tanto, se convierte en una respuesta ante la *interpretación* del mundo.

El mundo deja de ser una figura inmutable, ya que el sujeto lo interioriza e interpreta lo que “ve” en él. De acuerdo con los mismos autores: “Mientras que la «rama objetiva» procura comprender el conocimiento como cierta clase de «re-creación» del mundo, la «rama interpretativa» elimina el prefijo y considera que el conocimiento «crea» el mundo.” (*Ídem*). La configuración de esta Escuela, sirve como puente entre las Escuelas que le preceden (diseño, planificación, posicionamiento y empresarial) y las Escuelas que les siguen (aprendizaje, cultura, poder, ambiente y configuración). Siendo las primeras de naturaleza objetiva y las segundas de naturaleza subjetiva. Analicemos pues, ambas aristas de la Escuela cognoscitiva.

El brillante trabajo del premio Nobel, Herbert Simon (1947, 1957) popularizó la idea de la “racionalidad limitada” que se podría explicar más o menos de la siguiente forma: por nuestra propia naturaleza, los individuos ante la toma de decisiones, somos incapaces de analizar y anticipar todas las alternativas; ya que las variantes que determinan el proceso decisorio son tan amplias, que ante ello nos vemos obligados a simplificar dichas variantes decisorias -ya sea individual o grupalmente- en una o unas pocas que muy probablemente no resulta(n) ser la(s)

optima(s). Mientras, Mintzberg y sus colegas expresan lo anterior con otra aproximación: mientras el mundo es grande y complejo, en comparación nuestros cerebros –y su capacidad de procesar información- son notablemente limitados. (*Ibíd.*, p.196) A partir de la noción anterior, Tversky y Khaneman (1974), pero principalmente Spyros Makidrakis (1990) han profundizado acerca de la predisposición del criterio. Sus estudios son de interés para quienes estamos interesados en conocer el proceso de creación de estrategia.

Una parte de los aportes de Makidrakis (1990) describe doce tipos distintos de “predisposiciones” que pueden afectar el juicio del estratega al tomar decisiones, tales son:

1. *Búsqueda de evidencia sustentadora*: es la tendencia a juntar hechos que fuerzan conclusiones erróneas.
2. *Inconsecuencia*: es la incapacidad de aplicar los mismos criterios en situaciones similares.
3. *Tendencia conservadora*: es la incapacidad o lentitud para tomar decisiones innovadoras.
4. *Novedad*: es la tendencia a ponderar sucesos recientes sobre otros anteriores, lo que lleva a desvirtuar la valía de estos últimos.
5. *Disponibilidad*: es la confianza en sucesos específicos fácilmente recordados, excluyendo otra información pertinente.
6. *Anclaje*: es la tendencia a hacer predicciones ponderando la información inicial, ignorando otra más reciente.
7. *Correlaciones ilusorias*: es la convicción de que los patrones son evidentes y/o que dos variables poseen una relación causal, cuando no es así.
8. *Percepción selectiva*: las personas tendemos a ver los problemas en términos de nuestras propias percepciones o experiencias.
9. *Efectos regresivos*: variaciones de origen aleatorio pueden provocar resultados sesgados, que si no se analizan correctamente pueden llevar a tomar decisiones equivocadas.
10. *Atribución de éxito y fracaso*: sucede cuando se cree que el éxito es atribuido a las aptitudes propias, y el fracaso a la mala suerte o a los errores de otro(s).

11. *Optimismo ilusorio*: se da cuando las preferencias de las personas por futuros resultados, afecta su previsión de los mismos; y,
12. *Subestimación de la incertidumbre*: el optimismo excesivo, una correlación ilusoria y la necesidad de reducir la ansiedad, producen una subestimación de la incertidumbre sobre el futuro. (Makidrakis, 1990, pp.36-37; en *Ibíd.*, p.198)

Asimismo, Makidrakis acuñó un término: “convicciones infundadas”, que refiere la idea de que solemos pensar que más información resulta mejor que poca información, sin embargo él considera –fundamentado en estudios empíricos- que demasiada información suele derivar en confusión. Como se dice coloquialmente: “Mucho análisis, termina por generar parálisis”. Lo anterior resulta evidente en aquellas organizaciones que han quedado atrapadas en formas fijas de hacer las cosas, ya que su forma de “ver” y “verse” a sí mismas no cambió.

Pero también lo que “hace” puede influir en lo que se “ve”. Por ejemplo, un estratega que explica reiteradamente una estrategia, puede crear una resistencia psicológica a cambiar la misma. Y esta situación se ve reforzada por la evidencia empírica que sugieren los trabajos de Janis (1972) y de Briggs Myers (1972), este último -basado en el trabajo de Karl Jung- propone una clasificación de hasta dieciséis “estilos cognitivos” de personalidad; ello, a partir de cuatro grupos de dimensiones opuestas⁶² (personalidad extrovertida vs. introvertida, sensibilidad vs. intuición, pensamiento vs. sentimientos y criterio vs. percepción).

No podríamos dejar de mencionar el trabajo de Blake y Mouton (1967), quienes trabajando como consultores organizacionales para la compañía petrolera Exxon, desarrollaron el modelo de “*Grid* o Malla gerencial”, en que –con base en las respuestas obtenidas en un cuestionario personal de 40 preguntas- tipifican (en un plano cartesiano) cinco tipos característicos de liderazgo: *democrático, burocrático, autocrático, paternalista* y *transformador*.

⁶² Muy similar al estilo utilizado por el psicólogo industrial Douglas McGregor para desarrollar la Teoría X/Y.

Como se puede apreciar, “el estilo personal del estratega puede ayudarnos a comprender diferentes enfoques de la creación de estrategia.” (*Ibíd.*, p.201)

Mintzberg y sus colegas sostienen que: “los *managers* son obreros de la información”, especialmente al trabajar en un sistema colectivo, en que, mediante tal comunicación atienden las necesidades tanto propias, como de colegas y de sus superiores (*Ídem*). Además, dado que los principales jefes de la organización –especialmente en las más grandes- deben supervisar un gran conjunto de actividades y disponen de un tiempo limitado para ello, al recibir la información ésta ya ha sido procesada por otros, lo que habitualmente resulta en una suma de distorsiones. Aunado a lo anterior, Corner, Kinicki y Keats (1994, p.296; en *Ibíd.*, p.202) proponen un modelo de procesamiento “paralelo”, el cual propone que los individuos y las organizaciones operan esencialmente con los mismos principios. Sostienen que el procesamiento de la información empieza por la atención, continúa con la codificación, sigue por el almacenamiento y recuperación, culmina en la elección y concluye con la evaluación de resultados. Dicho modelo se ilustra a continuación:

»»» Modelo de proceso paralelo de Toma de decisiones estratégicas.



Figura 2.7. Modelo de proceso paralelo de toma de decisiones estratégicas.

Elaboración propia. 2017. Con base en Corner, Kinicki y Keats (1994, p.226; ilustrado en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.203)

Las fases del modelo de Toma de decisiones paralelas, se explican a continuación:

1. *Atención*. Fase en que se determina cual información ha de utilizada y cual será pasada por alto.
2. *Codificación*. Brinda “sentido” a la información, buscando coincidencia entre la misma y las categorías existentes, que si bien no dejan de ser fuentes de predisposición, facilitan matices de interpretación. A estos matices de interpretación se les conoce como “marcos” (de interpretación); cuando cierta interpretación apenas se está configurando, se le llama “marco emergente”; pero, cuando tal interpretación resulta común al grueso de la organización se convierte en un “marco por consenso”. P.ej.: la noción de “cliente VIP”.
3. *Almacenamiento / Recuperación*. El conocimiento parte de la memoria. En el caso de los individuos es una red de asociaciones entre distintos *ítems* de información. En el caso de las organizaciones pueden ser *normas, procedimientos, informes, tecnología, etc.*
4. *Elección*. Es el proceso de elegir. Avanza y retrocede de una etapa a otra, antes de dirigirse decididamente a la resolución. La noción de una categoría definitiva llamada “decisión” puede contribuir a tomar medidas y también a recopilar más información.
5. *Resultados*: Anuncian el comienzo del proceso de “retroalimentación” (*feedback*). Los individuos y las organizaciones otorgan sentido a sus elecciones y dicha comprensión, deriva en nuevos procesos emergentes, permitiendo repetir el ciclo del proceso.

Como se podrá apreciar, el modelo anterior pone en relieve un requisito esencial para la cognición: la existencia de estructuras mentales que organicen el conocimiento. Estos son los “marcos”, a los se han descrito anteriormente como esquemas, conceptos, planes, modelos mentales o mapas. Karl Weick, (1995) explica muy sencillamente la importancia de contar con un marco referencial, valiéndose de una anécdota ilustrativa.

Él, cuenta la historia de una unidad militar húngara que se perdió en los Alpes durante un ejercicio militar. Al haber pasado algunos días y no tener señales de rescate, desesperados, buscando entre sus aditamentos encontraron un viejo mapa, el cual les permitió regresar a

salvo a su cuartel. Después, al revisarlo, se dieron cuenta que dicho mapa no correspondía a los Alpes, era más bien de los Pirineos. (Weick, 1995, p.54; en *Ibíd.*, pp.204-205). Para Weick resulta claro: cuando uno está perdido, ¡cualquier mapa es bueno!

Los marcos (o mapas) son poderosos esquemas mentales que permiten incluso, llenar espacios en blanco -a manera de imágenes rudimentarias o borrosas en nuestros cerebros- en la representación cognitiva de un fenómeno, por lo que reducen la incertidumbre y posibilitan la toma de decisiones.

Aunque las decisiones habrán de tomarse con cuidado, ya que –como mencionan Mintzberg y colegas- si el mapa mental es burdo o equivocado, la posibilidad del estrategia de fallar a la hora de tomar decisiones es abrumadoramente alta. Citan el ejemplo de un par de compañías ferrocarrileras norteamericanas a quienes Barr, Stimpert y Huff (1992) estudiaron durante un periodo de 25 años -de 1949 a 1973-, y notaron que mientras al principio del periodo eran similares, al final del mismo una se había mantenido vigente y la otra quebró. Su investigación dio cuenta de que la segunda compañía estuvo marcada por una serie de decisiones fallidas por parte de sus principales directivos. (*Ibíd.*, pp.208-209)

Los estrategas son tanto creadores como usuarios de sus propios marcos o mapas. La forma en que generan estas representaciones cognitivas en sus propias cabezas, resulta clave para entender la creación de estrategia. En este sentido de acuerdo con Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), la psicología cognoscitiva no ha resultado muy precisa en esta cuestión, y presumen que ello se debe a que la metodología de investigación hasta ahora utilizada pondera más bien la búsqueda de “protocolos” o “relatos verbales” -que son más bien herramientas para comprender el consciente-, que no resultan ser las más efectivas para escrudiñar “el proceso mental [...] relacionado con el desarrollo de la estrategia –percepción

visual, procesamiento paralelo de datos, síntesis, la así llamada intuición- que puede estar oculto en lo profundo de nuestras mentes subconscientes.” (*Ibíd.*, p.209)

La influencia del trabajo de Herbert Simon en la *rama objetiva* de la Escuela cognoscitiva ha sido trascendente, ya que sus aportes son un necesario punto de referencia para comprender el proceso de toma de decisiones directivas. Para él, tanto el criterio, como la intuición y la creatividad, no deberían representar ningún misterio. Simon considera que, los procesos humanos se hacen evidentes en el lenguaje –el cual es sólo la punta del *iceberg* de nuestra psique- que actúa como el vehículo en que los procesos mentales emergen desde el inconsciente en el cual se han formado complejas estructuras formadas a partir de elementos que nos resultan simples y familiares. (Simon, 1977, p.69)

Años más tarde, el mismo Simon (1987) afirmó que la esencia de la intuición consiste en la organización de pequeños bloques de conocimiento reconocibles, que en conjunto, permiten construir ideas más complejas. Según él: “la intuición y el criterio son simples «análisis petrificados como hábitos» capaces de ser reconocidos para lograr una respuesta instantánea.” (pp.60 y 63; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.210)

No obstante, Mintzberg y sus colegas (1999) consideran que la chispa creativa, las ideas brillantes no se encuentran precisamente “petrificadas” en nuestra racionalidad, sino que creen que las mismas surgen espontáneamente. El origen de la “inspiración” resulta aún un misterio, pero la evidencia de su presencia (a través de grandes inventos y decisiones brillantes a lo largo de la historia) resulta incuestionable. Incluso Shimizu (1980) calificó a la intuición como “sensibilidad intuitiva”, y como “una capacidad para captar instantáneamente la comprensión de de toda la estructura de una nueva información.”

Entonces la toma de decisiones efectivas, se convierte en un asunto más complejo que un proceso que va más allá de lo racional, implica, no solo ponderar la información, hacer

cálculos, o recurrir a la memoria; también implica una especie de “sexto sentido” o lo que Shimizu llama “*kan*”. Langley, *et al.* (1995) sostienen que: “Gran parte de la conducta de las organizaciones está determinada por esas inspiraciones ocasionales que reestructuran el pensamiento. La suerte [de las organizaciones] puede ser descrita como años de rutina reconfigurados por destellos de inspiración, si no la propia, la de sus competidores” (p. 268). En efecto, no todo es racionalidad.

Muchas veces los estrategas son capaces de sintetizar información débil en nuevas perspectivas. Además existen casos de personajes considerados como grandes líderes sociales -como Gandhi- o empresariales –como Bill Gates, Warren Buffet o el mismo Mark Zuckerberg-, de personalidad introvertida, ello aunado a que son sujetos de pocas palabras, a cuyo pesar, han sido capaces de destacarse por sus habilidades estratégicas. Entonces, si como descubrió el premio Nobel Roger Sperry (1974) los dos hemisferios del cerebro efectúan funciones diferentes; y siendo que las habilidades “lógicas-verbales” se desarrollan en el hemisferio izquierdo, mientras que las capacidades “artístico-creativas” y “espaciales” se desarrollan en el hemisferio derecho, tal y como sugiere Mintzberg y sus colaboradores: ¿No será que los psicólogos cognoscitivos han estado buscando las habilidades que posibilitan la elaboración de estrategias en el hemisferio cerebral equivocado (énfasis en el hemisferio izquierdo)?

La *rama interpretativa* o *subjetiva* de la Escuela cognoscitiva “considera a la estrategia como una interpretación basada en el conocimiento como construcción.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.213). Ellos sostienen: “[...] lo que se encuentra dentro de la mente humana no es una interpretación del mundo exterior, en realidad toda esa interpretación fluye a través de filtros [...], la mente impone cierta interpretación sobre el medio: construye su mundo.” (*Ibíd.*, p.214), más aun, dado que la sociedad funciona a un nivel de interacción colectiva: “las personas interactúan para crear sus mundos mentales.” (*Ídem*)

Quienes sostienen lo anterior, *i.e.* los “constructivistas sociales” se sustentan (en alguna medida) en un ensayo clásico del psicólogo, antropólogo y lingüista Gregory Bateson de 1955⁶³ quien descubrió –al mirar la interacción mostrada por un grupo de monos en un zoológico- que a pesar de que tales primates no podían comunicarse directamente, “de modo evidente parecían «entenderse» unos a otros”. A partir de lo que observó Bateson, sugirió que entre los individuos de una especie (incluida evidentemente la especie humana) la interacción simbólica radica en lo que él llamó “marcos psicológicos”.

Así, mediante el uso del *marco* –por llamarle así- se genera el “juego”, los primates del ejemplo anterior podían distinguir entre aquellos individuos quiénes eran “juguetones” y quiénes no. Por ello, el mismo principio es aplicable para las personas, con la salvedad de que, nosotros contamos una enorme cantidad de “marcos” que –por regla general- son más complejos y tienen muchos niveles de interpretación. Además él consideró que, los “marcos psicológicos” actúan exactamente como los “marcos” de las fotografías: ayudan a distinguir entre lo que está “adentro” y lo que está “afuera”; lo que es “real” de lo “irreal”. Bateson (1972) destaca que los “marcos psicológicos observan las propiedades siguientes:

- Son exclusivos, es decir que al incluir ciertos mensajes (o acciones significativas) dentro de un “marco” se excluyen a otros.
- Son inclusivos, es decir que al excluir ciertos mensajes hay otros que pueden incluirse.⁶⁴
- Los “marcos” funcionan como barreras interpretativas, ya que nos ayudan a interpretar de distintas más los fenómenos que se suscitan tanto dentro, como fuera de ellas.

⁶³ Titulado “*A theory of play and fantasy*” (citado en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel; 1999, pp.213-214)

⁶⁴ Bateson aclara que si bien dentro de la *teoría de conjuntos* las dos primeras premisas se consideran fenómenos equivalentes, desde la perspectiva psicológica es necesario entenderlas por separado. Para ejemplificarlo recurre a la figura metafórica de la una fotografía, en la cual si miramos dentro de lo que está enmarcado, enfocamos nuestra atención en los detalles de la misma y dejamos todo lo exterior al marco de la fotografía en un segundo plano; pero si miramos fuera del marco de la fotografía, esta deja de ser importante ya que nos enfocamos en detalles ajenos a ella. (1972, p.187; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.215-216)

- (Por tanto) un “marco” es *metacomunicativo*, cualquier mensaje define un marco ya sea explícita o implícitamente. (p.187; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.215)

Mintzberg y sus colegas (1999), consideran que “mientras que el concepto de esquema [o “mapa” de acuerdo con Karl Weick] ha sido ampliamente utilizado por los investigadores, el de marco sólo empieza a recibir la atención que merece.” (p.216)

Los mismos autores (1999, pp.216-217) refieren el trabajo de El Sawy y Puchant (1988) quiénes examinaron a diecisiete directivos y gerentes de diferentes compañías de teléfonos móviles, que trabajaron por algunos meses de manera colaborativa para abordar las oportunidades estratégicas del mercado. Los investigadores notaron que al paso del tiempo surgieron dos “marcos” consensuados: el mercado potencial y las aplicaciones potenciales, a partir de lo anterior, El Sawy y Puchant se preguntaron -conforme a la información ulterior que recibían los estrategas en cuestión- ¿Si se modificaba el marco o se reinterpretaba la información?

Descubrieron que cuando un miembro del equipo cuestionó el “marco” inicial, -mediante diversos argumentos- el resto del equipo “persuadió” al discrepante de que el marco ya consensuado era el correcto, por lo que “la amenaza a la realidad construida en forma conjunta [gracias a la “persuasión”] desapareció.”. Dicho estudio además señala una distinción fundamental: que los *esquemas* pertenecen al individuo (lo que la persona ve y creé), mientras que los *marcos*, son inherentes al grupo.

Ahora bien, desde la perspectiva del *construccionismo social*, subyace una fuerte premisa sobre un punto relevante en el estudio organizacional: “en una organización nadie ve el entorno” (*Ibíd.*, p.218). El *entorno* “es construido a partir de información rica y ambigua donde incluso categorías tan básicas como «adentro» y «afuera» pueden ser muy difusas.” (*Ídem*). Smircich y Stubbart (1995) consideran que la concepción de “entorno” como variable del

comportamiento estratégico (desde la perspectiva organizacional) ha pasado por tres momentos, que enseguida se refieren:

1. *El entorno objetivo*. Se presupone que una organización está implicada dentro de un “entorno” que posee una existencia externa e independiente. En casi todo el Management estratégico permea esta suposición.
2. *El entorno percibido*. Si bien no se aprecia aún un cambio en la concepción del medio (que aun permanece real, material y externo), se considera que los estrategas se encuentran permanentemente atrapados por la racionalidad limitante. Y por sus percepciones incompletas e imperfectas del “entorno”.
3. *El entorno representado*. Con una visión interpretativa del mundo. Los entornos separados y objetivos simplemente no existen (...), organizaciones y entornos son rótulos convenientes para nombrar patrones de actividad., (...) El mundo es un caso de experiencia esencialmente ambiguo. No existen amenazas ni oportunidades allá afuera, sólo registros de actos materiales y simbólicos. (...) Así como los astrónomos usan su propia imaginación para producir una realidad simbólica (Orión, Leo, etc.). Lo mismo es válido para los estrategas. (...) Los estrategas crean líneas imaginarias entre sucesos, objetivos y situaciones, de modo que pueden hacerles cobrar sentido entre los miembros de un mundo organizacional. (Smircich y Stubbart, 1995, pp.725-726; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.218-219).

Como se podrá apreciar, la primera concepción del entorno se acerca a los preceptos de las Escuelas *prescriptivas* del Management estratégico, mientras que la tanto segunda como la tercera concepción se acercan a las Escuelas *descriptivas* del mismo. Y dentro de la propia Escuela cognoscitiva -de igual manera-, la primera concepción se acerca a la *rama objetiva*, mientras que las dos últimas se identifican con la *rama subjetiva o interpretativa*.

Es entonces que, toma un cariz relevante la perspectiva constructivista de que se nutre la rama interpretativa de la Escuela cognoscitiva del Management estratégico en la clasificación propuesta por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999); quienes afirman lo siguiente:

Con esta perspectiva constructivista, la formación de estrategia adopta un carácter completamente nuevo. Las metáforas se vuelven importantes, así como las acciones y comunicaciones simbólicas (Chaffee, 1985,94), todo ello basado en la experiencia de vida total del *manager* (Hellgren y Melin, 1993). Y la visión emerge como algo más que un instrumento de orientación: se convierte en la interpretación que el líder hace del mundo, transformada en una realidad colectiva. (p.220)

Aunque no se puede obviar, que la apreciación de Mintzberg y sus colegas resulta en buena medida de tipo *prescriptiva*, primero: al ubicar necesariamente al *manager* como líder, y segundo: al ubicar a este como una especie de *mesías* capaz de “determinar” (mediante su cognición) él solo, la percepción de la realidad de una colectividad (como si el resto de los integrantes no tuvieran su propia visión o influencia al seno de la misma); resulta refrescante la afirmación en su conjunto, que pondera el valor de la cognición en la elaboración de la estrategia, más que el valor de los “imperativos normativos” que tanto daño le han hecho al Management estratégico en su conjunto.

Premisas de la Escuela cognoscitiva. Si bien se trata aún de una Escuela de pensamiento en evolución, se le pueden atribuir las siguientes premisas

1. La formación de estrategia es un proceso cognitivo que tiene lugar en la mente del estratega.
2. [...] las estrategias surgen como perspectivas- bajo la forma de conceptos, mapas, esquemas y marcos- que conforman las maneras en que las personas se manejan con los estímulos del medio.
3. Según la rama “objetiva” de esta escuela, los estímulos fluyen a través de toda clase de estímulos distorsionantes antes de ser codificados por mapas cognitivos, o bien (según la rama “interpretativa” o “subjetiva”) son simples interpretaciones de un mundo que sólo existe en términos de cómo éste es percibido. En otras palabras: el mundo puede ser moldeado, enmarcado y construido.

4. Como conceptos, las estrategias son difíciles de obtener. Una vez conseguidos son considerablemente menos que óptimas, y cuando ya no resultan viables es muy difícil cambiarlas. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.221)

Crítica, contribución y contexto de la Escuela cognoscitiva. Se trata de una Escuela en constructo aún, caracterizada más por su potencial, que por contribuciones puntuales al conocimiento organizacional. Su idea fundamental es relevante: que la cognición del estratega es capaz de “crear” y “recrear” la realidad, la cual una vez interpretada (mediante esquemas individuales) y filtrada a través de “marcos” (consensuados colectivamente) permiten elaboración de estrategias, con las consabidas limitantes de la racionalidad limitada. Sin embargo, cabe preguntarse: si todo el proceso es tan plano ¿de dónde y cómo surgen la chispa creativa, la intuición, el liderazgo nato, etc.? Si bien la rama subjetiva se acerca más a responder la pregunta que la rama objetiva, aún ninguna de las dos ramas de la Escuela cognoscitiva ha sido capaz de responder la pregunta.

La Escuela cognoscitiva –especialmente desde su rama subjetiva o interpretativa- es la primera, de las hasta ahora enlistadas, en reconocer que puede existir creatividad en la elaboración de estrategia (aunque esta surja ya sea bien como chispa o como accidente) y se aleja de los modelos prescriptivos (de las Escuelas anteriores) que sitúan al estratega al pie de un árbol del que pueden desprender estrategias como si de manzanas se tratase⁶⁵.

Mientras que una de sus ramas (la objetiva) pareciera sostener que: no pueden existir estrategias perfectas, por que los individuos somos seres racionalmente limitados, que no conocemos todo y que distorsionamos la realidad; la otra rama (la subjetiva o interpretativa) pareciera contestar: ¿Y qué? si siempre habrá estrategias creativos capaces de construir en sus mentes colectivas, mundos que pueden hacer realidad.

⁶⁵ Parafraseando la metáfora utilizada por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, p.223)

Discusión aparte, en palabras de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), esta Escuela nos muestra que “si queremos entender la creación de estrategia, será mejor que comprendamos en la misma medida la mente y el cerebro humanos.” (p.224)

2.6.6. La Escuela de aprendizaje

Las estrategias emergen cuando las personas llegan aprender lo necesario acerca de una situación, así como de la capacidad de la organización para manejarse en ella; por tales circunstancias, para Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) el Management estratégico se convierte en una “conducción que ya no aborda el manejo de cambio si no [más bien] el manejo a través del cambio” (p.225).

Dicha afirmación permite establecer un cambio paradigmático en los postulados de las Escuelas del Management estratégico que han sido analizadas hasta el momento: las estrategias no sólo se diseñan de manera estructurada y racional (las estrategias deliberadas), sino que también surgen a consecuencia de condiciones dinámicas y/o contingentes (las estrategias emergentes), siendo ambos tipos de ellas, igualmente importantes para las organizaciones.

Como antecedente, Charles Lindblom (1959; en *Ibíd.*, p.226), nos explica que la creación de políticas gubernamentales no es un proceso ordenado y controlado, sino que más bien se trata de un proceso desorganizado, y que tal modo de establecer a las Políticas públicas no es necesariamente una irresponsabilidad u ocurrencia, ya muchas de ellas, a final de cuentas, son tanto o más efectivas que las estrategias deliberadas en el orden público.

Quizá Lindblom violó las reglas trazadas del *management* racional tal y como lo conocemos; pero gracias a ello, descubrió que son evidentes las conductas estratégicas emergentes en el campo gubernamental y por extensión, en el campo de los negocios.

Con el trabajo de James Brian Quinn (1980; en *Ibíd.*, pp.226-227) –desde una perspectiva allegada al *management* popular- se solidificaron esta clase de ideas al plantear en su libro “*Estrategias para el cambio: incrementalismo lógico*” la necesidad de superar la tradición netamente “racionalista” asociada a la creación de estrategias -imperante hasta entonces en pensamiento gerencial estratégico- en aras del reconocimiento de la importancia de las estrategias emergentes; de modo que, Lindblom aportó a las ideas de esta Escuela y Quinn las despejó.

Aunque otras escuelas han cuestionado aspectos de las tradiciones racionales, la Escuela del aprendizaje lo hizo en forma más amplia y contundente, y negó la mayoría de sus suposiciones y premisas básicas de orden prescripcionista.

¿Quién es el arquitecto de la estrategia y en qué parte de la organización tiene lugar su creación? En el límite más radical de la Escuela de aprendizaje se sugiere que la imagen de un proceso ortodoxo y universalista de formulación de estrategia, ha sido, mera fantasía.

Algo clave para entender a la Escuela del aprendizaje es que tal Escuela, está basada en la *descripción* más que en la *prescripción*. En ella, no importa cómo se crean, sino más bien como se formulan las estrategias. Walter Kiechel (1984) expuso que “sólo el 10% de las estrategias formuladas [o deliberadas] llegaban a ser aplicadas alguna vez” (p.8).

Por eso, cuando tenía lugar una reorientación estratégica significativa, raras veces se originaba en una actividad de planificación formal. De manera tal que, los individuos informados de cualquier parte de la organización pueden contribuir desde sus propias trincheras al proceso estratégico organizacional.

Asimismo, Charles Lindblom (1959) elaboró detenidamente un conjunto de ideas bajo el nombre de “incrementalismo desarticulado”; y afirmó que en el proceso de formulación y

establecimiento de estrategias participan muchos actores, pero afirmó también que, ellos no están coordinados por ninguna autoridad central. También sostuvo que si bien la persona que corrige en pequeños pasos puede no parecer una persona heroica, en realidad lucha decididamente contra el control universal que es demasiado grande para él.

Para Quinn dentro de las organizaciones se produce una lógica capaz de reunir las piezas dispersas, a la que llamó “incrementalismo lógico”.

Para él, en las organizaciones bien conducidas, los *managers* orientan éstas corrientes de acción “proactivamente” y de una manera incremental hacia estrategias consistentes (1980, p.15; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.232). Sostiene también, que la organización consiste en una serie de subsistemas, por ejemplo los de diversificación, reorganización y relaciones externas.

En palabras de Mintzberg, *et al.* (1999), en los postulados de Quinn pareciera existir una ambigüedad: el “incrementalismo” puede ser interpretado de dos maneras: por un lado, como un proceso para desarrollar la visión estratégica en sí, y por el otro, como un proceso para dar vida a una visión que ya se encontraba en la mente del estratega. En el primer caso, el estratega aprende de manera incremental; en el segundo maniobra de manera política dentro de una organización compleja. (p.233)

Para Quinn, el estratega principal sigue siendo el arquitecto de la estrategia (como se sugiere en la Escuela de diseño), y él concluye que los estrategas deben promover visiones estratégicas que -en sí mismas-, cambian y mejoran; refiriéndolas como “una dinámica continua y punzante”. Además sostiene que: “la integración y la aplicación de las estrategias es el principal arte del *management* estratégico efectivo” (1980; en *Ibíd.*, p.233).

Ahora bien, la postura de Quinn se ubica en un punto intermedio entre *voluntarismo* y *determinismo*, lo que significa que él no debiera ser considerado un adepto total a la Escuela del aprendizaje. Él más bien, se encuentra entre ella y las Escuelas prescriptivas -en especial de la Escuela de diseño- con un dedo del pie en la escuela pública, pues otorgó al equipo estratégico de las organizaciones el papel dominante, relegando a los demás actores organizacionales a papeles secundarios. Aún así, el trabajo de Quinn resulta altamente valorado entre los partidarios del Management estratégico de orden *descripcionista*.

Asimismo, uno de los principales enfoques de que se nutre la Escuela del aprendizaje es la llamada “teoría evolutiva” desarrollada por los economistas Nelson y Winter (1982), quienes consideran que los cambios dentro de la organización se derivan de su propia interacción más que del liderazgo en sí mismo. Las organizaciones no están gobernadas por una racionalidad única y global, ni tampoco por una sola estructura coherente que oriente los cambios (p.64; en *Ibíd.*, p.234)

Estos cambios, más bien emergen de la interacción acumulada entre los sistemas de acción básica llamados “rutinas”. Las organizaciones están compuestas de jerarquías de rutinas que se extienden desde las más básicas en la planta fabril hasta las utilizadas por los gerentes para controlar otras actividades. Las rutinas entonces, permiten la estabilidad de la organización. No obstante, las rutinas también son responsables por la creación del cambio. Es por eso que, la interacción entre rutinas establecidas y las soluciones novedosas se yergue como una importante fuente de aprendizaje organizacional.

Las rutinas están entrelazadas. Los directivos pueden influir sobre el proceso eliminando de manera progresiva las normas que no resultaron ser efectivas, y transfiriendo las que sí lo son de una unidad –del conjunto llamado organización- a otra. Al mismo tiempo pueden insertar nuevas rutinas ya sea por imitación o por experimentación. (*Ibíd.*, p.235). Aunque este enfoque

es cercano al de Quinn, al subrayar el papel de los subsistemas, éste último enfoque pone más énfasis en el proceso estratégico y menos en estrategia misma, tal y como lo hace el llamado enfoque denominado “riesgo estratégico”.

El enfoque del *riesgo estratégico* se orienta más hacia el proceso estratégico. Quinn se interesó en el papel impulsor e integrador del *estratega* superior; y otros autores en cambio, se han concentrado más en conocer cómo surgen las ideas para el cambio estratégico. Los primeros indicios de lo que podría ser este proceso provinieron de las innovaciones en el sector industrial de la segunda mitad del siglo XX, realizadas por grandes corporaciones.

Pero algunas firmas han demostrado tener la capacidad de seguir siendo innovadoras más allá de su periodo inicial, ya que sus integrantes tiene la libertad de trabajar en ideas prometedoras y de desarrollar nuevos productos. Sin ir más lejos podemos encontrar entre esta clase de empresas –por mencionar a algunas- a 3M, a Apple, o a Google⁶⁶.

Todo esto, depende de la iniciativa y de las aptitudes de las personas que actúan desde el seno de la jerarquía corporativa como *empresarios*⁶⁷ *internos*, que compiten por los recursos con otras unidades de negocios que están ocupadas promoviendo sus propias *empresas de riesgo*⁶⁸ (es decir, persuadiendo a los directivos con sus ideas) y gran parte de ello depende de su criterio, basado en las experiencias pasadas.

⁶⁶ Aunque cabría hacernos la pregunta de qué tanto en esta clase de empresas la innovación proviene de un grupo estratégico en extenso o es tan sólo consecuencia de liderazgo ejercido por parte de sus emblemáticos estrategas.

⁶⁷ y ⁶⁵ **N. del A.:** Nótese que la traducción “empresario” en castellano del texto original. corresponde a la palabra *entrepreneur* que debería entenderse en estricto sentido bajo la noción de un “emprendedor” dentro de la organización, y no bajo la idea de una persona con *negocios propios* dentro de la organización.

En el mismo tenor se deberá entender el término de “empresas de riesgo” que refiere a *sub-sistemas funcionales* comandados por un estratega dentro de un sistema organizacional dado (*i.e.* supra-organización).

Lo que conlleva un riesgo implícito, dado que su propio aprendizaje personal puede llegar a ser más importante que cualquier análisis formal y objetivo.

Los trabajos sobre *empresas de riesgo* “internas” se remontan a la descripción clásica de Joseph Bower (1970). Bower opinaba que la adjudicación de recursos es más compleja que lo que la mayoría de los *managers* pueden creer, ya que se trata de: “Un proceso de estudio, de negociación, de persuasión y elección extendido por muchos niveles de la organización y durante largos periodos de tiempo” (1970; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.237)

Bower encontró una idea, y concluyó que con frecuencia las iniciativas estratégicas se desarrollan en lo profundo de la jerarquía y luego son defendidas o reciben ímpetu por parte de los *managers* de nivel intermedio que buscan la autorización de los ejecutivos superiores. El trabajo de Noda y Bower (1996), da cuenta de ello. La “empresa de riesgo” parece recalar dentro de la Escuela de aprendizaje, pues Bower piensa que *evaluar, descomponer en partes y recompensar éxitos y fracasos empresariales* puede resultar fundamental para mantener la creación de estrategia como un proceso de aprendizaje social.

El proceso interno de las empresas de riesgo puede culminar en un momento estratégico, pero no siempre en una actividad coordinada paradigmática. Las empresas de riesgo corporativas, actúan mayormente por su cuenta, y se apartan, en lugar de fusionarse con la corporación para mirar y actuar de manera conjunta mediante acciones coordinadas.

La estrategia *emergente* pone énfasis en el aprendizaje. Abre la puerta al aprendizaje estratégico porque reconoce la capacidad de la organización para experimentar -contraria a la estrategia *premeditada* que prioriza el control, casi al extremo de excluir el aprendizaje-. La estrategia emergente pues, puede provenir de las actividades de un líder no formal o de un ejecutivo sin demasiada jerarquía dentro de la organización (como lo sugiere Quinn).

Las estrategias también pueden ser impulsadas por las acciones *no planeadas* y ejecutadas por toda una colectividad que desarrollan un patrón el cual se convierte en una estrategia y que puede ser también de naturaleza simple. Aunque dicho proceso puede ser también complejo.

Esto puede ocurrir de distintas maneras a medida que las personas interactúan, abordan un conflicto, se adaptan mutuamente, aprenden unas con otras y con el tiempo desarrollan un consenso. Por ejemplo, el modo en que emergen nuevas estrategias en organizaciones profesionales como las universidades, los hospitales, las firmas de especialistas, etcétera.

En el límite de la Escuela de aprendizaje, aparece una especie de “modelo silvestre” (Mintzberg, 1989, pp.214-216) en que el proceso de formación de estrategia puede estar demasiado controlado. Una vez que las estrategias son reconocidas como valiosas, los procesos mediante los cuales proliferan pueden ser administrados, asimismo, pueden propagarse en forma selectiva.

De acuerdo con el análisis de Mintzberg y compañía, Karl Weick (1979) ha descrito ampliamente un proceso que proporciona la clave para interpretar mejor a la Escuela de aprendizaje al afirmar que “el *management* estaba intrínsecamente unido al proceso de adjudicar un sentido a la experiencia pasada” (p.193; en *Ibíd.*, p.250). Weick, utilizando el modelo ecológico de representación (o variación), selección y conservación, describe la conducta del aprendizaje como para primero *identificar* estrategias, luego *seleccionar* las que funcionan o no; y finalmente, *conservar* sólo aquellas conductas que se aprecian útiles.

Para los *managers* es importante recurrir a su gama de experiencias y con base en sus aptitudes desarrollar estrategias fuertes, novedosas y efectivas. Se trata sin duda de un enfoque muy cercano al de la Escuela cognoscitiva.

Según Weick, no es posible *aprender sin actuar* pues las organizaciones deben descubrir sus virtudes y flaquezas por ellas mismas. En tal sentido, afirma que la diversificación de mercados es importante para averiguar lo que la organización es capaz de hacer mejor.

Como Mintzberg, *et al.* (1999) ilustran, el relato de Richard Pascale (1984) es un claro ejemplo de la yuxtaposición de la Escuela cognoscitiva y la Escuela de aprendizaje, pues a partir del análisis de ciertos informes del *Boston Consulting Group* (BCG), describe como se dio el verdadero salto de Honda en el mercado automotriz norteamericano.

Mientras que las recomendaciones hacia Honda del *BCG* se fundamentan en una lógica *prescripcionista* (en materia de estrategia), las estrategias posteriormente utilizadas por Honda para crecer en el mercado automotriz norteamericano no hubiesen llevado a esta otrora pequeña compañía japonesa dedicada a la venta de motocicletas a lograr convertirse en uno de los más grandes consorcios automotrices a nivel mundial, si es que las estrategias posteriormente implementadas hubiesen sido de naturaleza prescriptiva y no de naturaleza descriptiva. A saber.

Posterior a la segunda guerra mundial y dado el gran crecimiento en la demanda por parte de la población norteamericana de diferentes medios de transporte, cuando Honda decidió incursionar en el mercado de los EE.UU. comercializando los productos razón de su existencia, (es decir pequeñas motocicletas de no más de 150 centímetros³ de cilindrada). Si hubiesen seguido exclusivamente las sugerencias de los consultores expertos del *BCG*, debieron de haberse concentrando en atender a mercado meta: el “nicho” de personas jóvenes de clase media baja, así como el de inmigrantes japoneses.

Ya que tales mercados eran adecuados y mientras continuaran siguiendo exclusivamente una estrategia de ventas fundamentada en su ventaja competitiva (la fiabilidad de sus motocicletas), jamás hubieran ofertado automóviles en el mercado norteamericano. Ellos

(Honda) no siguieron las recomendaciones del *BCG*, ofertaron autos y en un principio sus ventas fueron un fiasco. Sus coches eran percibidos como pequeños y “feos”.

No obstante y como parte de un escenario contingencial debido a la crisis del petróleo de mediados de los años setenta de siglo pasado, junto a otro gran consorcio japonés –Toyota- la Honda fue capaz de surtir al mercado norteamericano un automóvil (el modelo Civic) cuyas prestaciones eran más adecuadas en ese momento que las que podían ofrecer los tres grandes de la industria automotriz norteamericana (Chevrolet, Ford y Chrysler). La moraleja es simple: el más pequeño se mueve más rápido y si aprende igual de rápido, resulta todavía mejor. Recordemos, las estrategias diseñadas difícilmente pueden considerar las vicisitudes de las contingencias, mientras que las estrategias emergentes se adaptan más rápidamente a los escenarios cambiantes.

La creación de estrategia debe tomar la forma de un proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo, donde la formulación y aplicación se tornan tan homogéneas que eventualmente resulta difícil distinguirlas. Recordemos que las estrategias pueden surgir en toda clase de extraños escenarios y en formas inusuales, pues las iniciativas de éxito crean corrientes de experiencia que pueden converger en patrones que finalmente se convierten en *estrategias emergentes*.

Entonces pues, las estrategias pueden –y según la experiencia empírica: deben- aparecer a partir del caos y no solo del orden, a partir de la experimentación y no sólo de la experiencia. Por tales circunstancias, para Nonaka y Takeuchi (1995) los *managers* deben reconocer la importancia del conocimiento “táctico”, el cual puede dar luz en las más diversas circunstancias llegando inclusive a obtener mejores resultados que cuando ellos recurren exclusivamente al conocimiento explícito o formal. Aunque resulta necesario aclarar que en dicha lógica existe una disyuntiva, pues en general, el conocimiento táctico resulta difícil de

normalizar y comunicarlo al resto de la organización, mientras que los conocimientos explícitos son fácilmente transmisibles en un lenguaje formal y sintético. Esto se traduce en la llamada “espiral de conocimientos”, que se ilustra a continuación:

 La espiral de conocimientos
de Nonaka y Takeuchi



Figura 2.8. La espiral de conocimientos de Nonaka y Takeuchi (1995, p.71).
Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.268)

De acuerdo con Nonaka y Takeuchi (1995) para que los conocimientos *tácticos* se conviertan en conocimientos *explícitos*, es necesario que los estrategas intermedios (*i.e.* los mandos medios) sean tomados en cuenta de una manera proactiva, ya que de acuerdo con dichos autores, estas son las personas que “sintetizan los conocimientos tácticos tanto de los empleados de menor nivel como de los ejecutivos superiores, los hacen explícitos y los incorporan en nuevos productos y tecnologías” (p.16; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.268).

Así, Nonaka y Takeuchi (*Ídem*) describen “cuatro modos de conversión de conocimientos. El primero de ellos es la *socialización* que describe como se comparten implícitamente los

conocimientos tácticos aún sin lenguaje hablado de por medio, continúa con la *externalización* que es el modo en que los conocimientos tácticos se transforman en explícitos mediante -por ejemplo- el uso de metáforas e imágenes. El tercer modo es la *combinación* que “une y transmite conocimientos formalmente codificados de una persona a la otra” (la carrera de administración de empresas es uno de los mejores ejemplos de este tipo de conversión de conocimientos). Finalmente, se encuentra la *internalización* que devuelve los conocimientos explícitos a la forma táctica, es decir que el aprendizaje adquiere un nivel más avanzado a partir del conocimiento táctico primigenio.

Estos cuatro procesos interactúan de una manera dinámica. Nonaka y Takeuchi resaltan: “la esencia de la estrategia se basa en desarrollar las capacidades organizacionales para que adquirir, crear, acumular y aprovechar los conocimientos” (1995, p.74), pero como el conocimiento sólo es creado por los individuos el papel de la organización es el de facilitar el aprendizaje colectivo.

En la misma sintonía que Nonaka y Takeuchi se encuentran Crossan, Lane y White (1997) quienes han indagado en la noción de cómo el *aprendizaje individual* fomenta el *aprendizaje colectivo*, ellos afirman que “el aprendizaje organizacional tiene lugar en los niveles del individuo, grupo y la organización, y que cada uno sirve de alimento al otro” (p.6; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.270). Y profundizan: “el aprendizaje organizacional es un proceso de cambio en pensamientos y acciones individuales compartidos, los cuales se ven afectados por las «instituciones» de la organización y a la vez están implantados en ellas.” (*Ídem*).

Asimismo, para Crossan, Lane y White (1997), existen cuatro procesos que propician cambios tanto en la conducta como a nivel cognoscitivo, estos cuatro procesos se observan en tres niveles, que se detallan en la siguiente Figura:

»»» Sistema unificador de Crossan, Lane y White para el aprendizaje organizacional

Nivel	Proceso	Información recibida / Resultados
1 Individual	Intuición	Experiencias Imágenes Metáforas
2 Grupal	Interpretación	Lenguaje Mapa cognitivo Conversación / Dialogo
3 Organiza- cional	Integración	Comprensión compartida Adaptación mutua Sistemas interactivos
	Institucionalización	Planes / rutinas / normas Sistemas diagnósticos Reglas y procedimientos

Figura 2.9. Sistema unificador para el aprendizaje organizacional. (Crossan, Lane y White, 1997)
Elaboración propia. 2017. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.271).

También es pertinente señalar que, entre los entusiastas de el *management* popular, se encuentra muy generalizada la idea de que la estrategia depende del aprendizaje y de que esté depende de las diversas capacidades organizacionales. (*Ibid.*, p.271). Para Lampel “La organización que aprende es la antítesis de la vieja organización burocrática: es descentralizada, estimula las comunicaciones francas y alienta los individuos para que trabajen en equipo” (1979; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.273).

Y continúa: “la colaboración reemplaza a la jerarquía, y los valores predominantes son: la disposición a correr riesgos, la honestidad y la confianza” (*Ídem*). Ello supone una conclusión sencilla pero no necesariamente reduccionista: que las estrategias que son lo suficientemente abiertas como para adecuarse a lo inesperado; aquellas organizaciones que las emplean, estarán en mejor situación para enfrentar contingencias.

Mintzberg y compañía, atribuyen a Prahalad y Hamel (1990) ser responsables por la difusión de muchos de los conceptos de aprendizaje organizacional hacia la comunidad empresarial. A dicho enfoque se le puede considerar como el de *capacidades dinámicas* que tuvo su mayor auge en los años noventa del siglo pasado, principalmente en las escuelas de negocios norteamericanas más representativas. Este enfoque, tiende a considerar al Management estratégico como “un proceso de aprendizaje colectivo, destinado a desarrollar y luego a aprovechar aptitudes distintivas que resultan difíciles de imitar.” (p.82).

El trabajo de Prahalad y Hamel, se acerca mucho a los postulados fundacionales de la Escuela empresarial. Si bien desde la perspectiva de Mintzberg, *et al.* (1999), el enfoque de las *capacidades dinámicas* es “más bien un enfoque híbrido, principalmente de las Escuelas de diseño y de aprendizaje; o si se prefiere, una visión contemporánea de la estrategia de adaptación como un proceso del diseño conceptual.” (p.284). Desde la óptica de los autores del “Safari a la estrategia”, esa clase de hibridación en las Escuelas de la estrategia -a partir de este punto-, comienza ser cada vez más común, lo que celebran, dado que ello significa la sofisticación del pensamiento *managerial* con respecto a su componente estratégico.

Posteriormente, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), hacen un análisis de los tres conceptos más reconocidos el aporte de Prahalad y Hamel: *principal capacidad, intención estratégica y expansión e influencia*.

La noción de *principal capacidad*, se remonta al trabajo de Hiroyuki Itami, quien afirma que la esencia de la estrategia con éxito se basa y en la concordancia estratégica dinámica, la coincidencia de factores externos e internos y el contenido de las estrategias mismas. (1987; en *Ibíd.*, p.274).

Para Itami las organizaciones gradualmente acumulan conocimientos que se traducen en lo que él llama “activos invisibles” o lo que es lo mismo, todos aquellos procesos y saberes que

van enriqueciendo la dinámica organizacional y que se traducen en un “valor agregado” - también llamada ventaja competitiva- que en el trabajo de Prahalad y Hamel se considera que puede encontrarse su raíz en las principales capacidades de una firma, y que sintetizan bajo su noción de “árbol de capacidades” (*Ibíd.*, p.276). Estos últimos autores, consideran que las capacidades arraigadas de una firma (asociadas a sus productos), actúan como las raíces de un árbol, es decir que le dan sustento y fuerza a una organización, pero (al igual que las raíces) no resultan visibles. Para Prahalad y Hamel (1990) “...las capacidades son el reglamento que une a las empresas existentes. También son el motor para el desarrollo de nuevas empresas.” (p.82; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.277).

Por *intención estratégica*, se entiende a una posición de liderazgo deseada, y dicha intención establece los criterios de que se valdrá la organización para trazar su progreso, se trata de una idea simple que ha de guiar los recursos y esfuerzos de la compañía hacia un fin específico. Es en buena medida análoga a la noción de “visión” que emana de las Escuelas prescriptivas. Boisot (1995) la describe como “el patrón intuitivo que brinda unidad y coherencia, que a su vez proporciona una orientación tanto simple como fuerte, intuitivamente accesible para todos los actores organizacionales, que por su claridad puede ser seguida con persistencia en el largo plazo, a pesar de las turbulencias.” (p.36).

Para finalizar con los aportes de Prahalad y Hamel (1990), Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) repasan la noción dual de *expansión* e *influencia*. La primera noción se resume básicamente en el desajuste favorable entre los recursos de la organización y sus aspiraciones. Sin embargo, dado que los recursos generalmente son limitados, es necesario que las organizaciones puedan aprovechar sus recursos mediante cinco principios básicos:

1. Concentrando los recursos con más eficacia en un punto focal estratégico.
2. Acumular los recursos con más eficiencia mediante la extracción de conocimientos a partir de la experiencia (inclusive a partir de la experiencia de otras compañías)

3. Complementar una clase de recursos con otros para crear un mayor “valor” mediante su combinación.
4. Conservar los recursos siempre que sea posible, mediante el reciclado y aprovechamiento de los recursos de otras compañías.
5. Recuperar los recursos del mercado en el lapso más breve posible.

Otra noción que ha cobrado auge dentro del *management* popular es el de romper las reglas para reinventar mercados y forzar al crecimiento de nuevos nichos. Como ejemplo de ello tenemos al *best-seller* de Kim y Mauborgne (2004) “La estrategia del océano azul”, que propone que es mejor crear nuevos mercados a competir en los ya existentes, para así evadir a la competencia; logrando de esta manera crear productos innovadores en los que la curva de demanda sea incremental y el precio sea establecido por la propia compañía y no por el mercado mismo; y todo ello a través de unos pocos principios genéricos descritos en el libro.

La lectura de este libro, incluso es recomendada por algunos profesores en ciertos programas de posgrado orientados a los negocios en México. Más alarmante aún resulta, que dicha versión simplificada de la gestión de negocios ha sido recibida con singular entusiasmo entre algunos emprendedores, comerciantes y empresarios, y que pueda propiciar por tanto, que la gestión de negocios pueda llegar a convertirse en una receta banal. En fin.

Retomando a Mintzberg, *et al.* (1999), también citan a Stacey (1992) quien sostuvo que “el orden puede producir el caos y el caos puede conducir a un nuevo orden.” (p.98; en *Ibíd.*, p.284). Asimismo, refieren al físico estadounidense Edward Lorenz que en 1972, propuso la noción del “efecto mariposa” cuya premisa sostiene que el aleteo de una mariposa en Brasil eventualmente puede ocasionar un tornado en Texas. Este enfoque contrasta claramente con la postura tradicional del *management* que pone énfasis en el control, el orden y la previsibilidad. En contraste a la postura tradicional de *management*, la Escuela del aprendizaje

considera al cambio permanente en los procesos la rutina como consecuencia del aprendizaje organizacional. Fortaleciendo esta óptica, tanto Nonaka como Stacey afirman que el desorden y el caos son propiedades intrínsecas de las organizaciones, en lugar de ser ajenas a ellas.

La mayor parte de esta bibliografía considera al aprendizaje organizacional como un proceso cuya meta principal se centra en el manejo del cambio más que en manejo de la estructura en sí misma, lo que también significa que los *managers* deben reflexionar en forma crítica sobre sus propias conductas, e identificar la manera en que -con frecuencia-, inadvertidamente fomentan los problemas dentro de su organización al priorizar –desde su posición de poder- las estrategias deliberadas por encima del aprendizaje organizacional.

Crítica a la Escuela de aprendizaje. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.284) consideran que la postura propuesta por la Escuela de aprendizaje ofrece “una fuerza equilibradora para la premeditación «racional» que desde hace tanto tiempo domina la bibliografía y la práctica del Management estratégico.”, pero al mismo tiempo consideran que demasiada ambigüedad dentro de la práctica del *management* justificada por el “aprendizaje” constante puede llevar a la desintegración de la estrategia misma. En un sentido más amplio, consideran que, ello puede derivar en tanto la falta o pérdida de estrategia así como la implementación de estrategias equivocadas.

Wrapp (1967), Hayes y Jaikumar (1988) y Andrews (1980), aseveran incluso que si la organización abusa en la aplicación del “incrementalismo lógico” propuesto por Lindblom (1959) puede llevar a las organizaciones –que lo apliquen- a una suerte de “incrementalismo irracional”, donde las compañías innovan poco a poco, produciendo una mescolanza de tecnologías y sistemas que terminan siendo la suma de sus partes mas no un sistema efectivo *per se*. Además, uno de los más claros problemas que acechan a las organizaciones es la falta de estrategia misma. Mintzberg, *et al.*, citan a Gaddis (1997) quien criticó a aquellos que

sostienen la premisa de que pueda existir una *súper-organización* capaz de desarrollar incrementalmente su propia dirección estratégica hacia un futuro próspero indefinidamente, como si la estrategia pudiera ser un proceso que pueda surgir espontáneamente y sin planificación previa y que al mismo tiempo pueda ser eficaz y efectivo. (*Ibíd.*, p.286).

Entonces pues, respecto a las estrategias si bien tales no siempre emergen según un patrón o programa conveniente o genérico, también es un hecho que las organizaciones no pueden darse el lujo de que sus estrategias surjan y se generen de manera espontánea o aleatoria, o de que sean el resultado de meras ocurrencias por parte de ell o los estrategas principales, por el alto riesgo que ello conlleva.

Empero, en momentos de crisis, es importante valorar el aporte del aprendizaje tanto *intra* como *trans-organizacional*, para reformular y revirar estrategias previamente planteadas para que las organizaciones puedan ser capaces de adaptarse a nuevas realidades y nuevos entornos competitivos. Básicamente, la creación de estrategias es una cuestión de coherencia. Además, como Mintzberg, *et al.*, bien lo señalan, lo que importa no es simplemente el aprendizaje, sino que éste sea colectivo y en cada nivel organizacional. (*Ibíd.*, p.287)

De acuerdo con los mismos autores “un énfasis exagerado en el aprendizaje también puede socavar una estrategia coherente y perfectamente viable”, lo que puede conducir a la paradoja de la “estrategia pérdida” (1999, p.288); recordemos que si bien la organización es una suma de recursos, voluntades e incluso aprendizaje, tampoco tiene por qué dejar de ser una suma de orden y coherencia.

Johnson (1987, pp.244-245) describe este problema mediante el ejemplo de una rana en agua. Si a una rana se le pone directamente en agua hirviendo esta saltará rápidamente para ponerse a salvo, sin embargo, se le pone en agua fría y ésta se calienta gradualmente hasta hervir, la rana seguramente morirá cocinada ya que no habría notado el peligro, puesto que, el

agua se habrá calentado constantemente y de manera casi imperceptible. Esta es una realidad que acecha a una enorme cantidad de organizaciones, ya que muchas veces la *falta de visión estratégica* es resultado de un medio ambiente engañosamente cómodo, que a su vez impide la reacción efectiva ante las contingencias y los cambios graduales.

De acuerdo con Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), desde el ámbito organizacional se debería entender al “aprendizaje” como una disciplina para elaborar un sentido de orientación o como un medio para modificar ese sentido de orientación, que puede requerir una experimentación continua en que el (o los principales) estratega(s) sea(n) capaz(es) de saber qué cambiar y cuándo hacerlo. (pp.288-289). Lo clarifican en una idea sencilla pero contundente: una organización efectiva es aquella en que sus estrategias saben equilibrar el cambio con la continuidad.

Además de la “falta de estrategias”, y el “des-aprendizaje excesivo”, otro problema latente que puede afectar a las organizaciones es la formulación de “estrategias equivocadas”, las cuales de acuerdo con Mintzberg y colegas pueden conducir a las organizaciones hacia una “posición indeseable” (*Ídem*). Ellos aseveran que en muchas ocasiones una mala decisión estratégica –por pequeña que sea- puede traer consecuencias catastróficas para una organización, al conducirla ya sea, a la implementación de estrategias no deseadas o, a la continuidad de estrategias poco efectivas.

Por ello Mintzberg, *et al.*, sostienen que las organizaciones deben de valerse de “el aprendizaje cuidadoso”, que a grandes rasgos consiste en saber que “existe un tiempo para aprender y otro para aprovechar lo aprendido.” (*Ibíd.*, p.290). Más aún, los citados autores sostienen que puede inclusive llegarse a presentar en la organización una suerte de “aprendizaje negativo”, y refiriendo a la noción de Staw (1976, en *Ídem*) acerca del “compromiso en escalada” clarifican que muchas veces ante el fracaso evidente, los estrategas

terminan invirtiendo muchos recursos y energía con la esperanza de recuperar lo perdido, sin reconocer que la situación puede ser un caso perdido⁶⁹.

Y dado que aprender es un proceso que además resulta costoso, los buenos estrategias deben saber “sobre qué aprenderán”, ya que “una organización que verdaderamente aprende también se preocupa por desechar el aprendizaje innecesario”. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.291).

Contribuciones de la Escuela de aprendizaje. En contraposición a la Escuela de posicionamiento (que ofrece soluciones estándar aún ante problemas complejos) la Escuela de aprendizaje pondera la visión estratégica como punta de lanza para aprovechar el aprendizaje colectivo de la organización.

Esto conlleva varias implicaciones, entre ellas la de que los postulados y premisas de la Escuela del aprendizaje, resultan viables en organizaciones pequeñas, y/o flexibles, y/o descentralizadas, o en aquellas divididas en unidades que cuentan con cierto nivel de autonomía. Por el contrario, sus postulados no se consideran tan viables en organizaciones burocráticas, de gran tamaño o en aquellas altamente especializadas (como los hospitales por ejemplo, en que resultaría un problema aprender o “des-aprender” continuamente a costa de la vida de los pacientes). Sus postulados tampoco resultan tan viables en organizaciones en que cuyo(s) principal(es) estrategia(s), carezca(n) de autonomía o imaginación; ni tampoco en organizaciones que se desenvuelvan en entornos demasiado estables y mercados “maduros”.

Asimismo, los preceptos de la Escuela de aprendizaje resultan pertinentes en organizaciones que cuenten con estrategias autónomos y/o creativos, o en organizaciones en que la interacción de los diversos órdenes jerárquicos sea colaborativa y cohesionada; o

⁶⁹ Ponen como ejemplo emblemático el caso de los EE.UU. en la guerra contra Vietnam, en que la miopía política impidió visualizar el alto costo social y económico que la operación bélica supuso para dicha nación.

también en aquellas organizaciones que se enfrenten a escenarios contingentes o turbulentos - ya sea debido a su medio ambiente o a su mercado-. En todo caso, Richard Hall (1996) considera que: “Los estudios de las reacciones individuales al trabajo también revelan que los puestos que proporcionan desafíos, posibilidad de ascenso y el uso de habilidades creativas [...] son agradables y hasta esclarecedoras de la mente y el espíritu.” (p.5)

La principal aportación pero también crítica hacia ésta Escuela –de acuerdo con Mintzberg y compañía-, radica en el hecho de que:

Hace realidad el estudio sobre creación de estrategia, ausente de las otras escuelas [precedentes]. [Aunque si bien está] Basada mayormente en investigaciones descriptivas, no nos ha explicado [aún] tanto lo que se supone que deben hacer las organizaciones como lo que en realidad hacen cuando se enfrentan con condiciones complejas y cambiantes. (1999, p.293)

Los mismos autores sostienen que dadas las características de la Escuela de aprendizaje, los estrategas deben ser “cuidadosos” en la aplicación de sus preceptos, ya que el aprendizaje excesivo en algún momento podría dejar de ser una cuestión de orden “voluntarista” y adaptativo para convertirse en una dinámica “determinista” indefinidamente, que podría conducir a las organizaciones al abuso del cambio. A pesar de ello, Mintzberg, *et al.* (*Ibíd.*, pp.293-294) también sostienen que si son bien aplicados y ejecutados los preceptos de esta Escuela, pueden ser de gran utilidad en el ámbito organizacional dado que están basados en métodos simples que parecen apropiados para enfrentar fenómenos complejos, mejores incluso que muchas técnicas sofisticadas de orden *prescripcionista* (como la psicología cognoscitiva o las matemáticas de los economistas industriales, como ellos señalan).

Mintzberg y compañía refieren además, que debido a que la forma en la que la Escuela de aprendizaje aborda a la estrategia, ni es ni sofisticada ni fantasiosa; por lo tanto, muchas veces resulta fácil y conveniente su implementación, especialmente en aquellas organizaciones

en que sus principales estrategias cuentan con una inclinación innata para probar cosas que tienen posibilidad de funcionar –y que son capaces de alentar a otros dentro la organización para hacer lo mismo-. Ellos finalizan con respecto a esta Escuela: “Es importante que llegamos a comprender a la estrategia como un proceso aprendizaje, [a nivel] tanto individual como colectivo.” (*Ídem*).

»»» Características de la Escuela de aprendizaje



Figura 2.10. Características de la Escuela de aprendizaje.
Elaboración propia. 2017.

2.6.7. La Escuela de poder

En palabras de Mintzberg, *et al.* (1999) en la Escuela de poder “La formación de estrategia es un proceso abierto de influencia, subrayando el uso del poder y la política para negociar estrategias favorables a intereses particulares” (p.296).

En el presente apartado, la connotación de la palabra “poder” va allende del aspecto netamente económico, es más bien cercana a lo político, si tomamos una Escuela como contraposición para ilustrar lo anterior, en la Escuela de posicionamiento por ejemplo, el *poder* se refiere a las capacidades operativas de una organización para prevalecer en un mercado dado; en la Escuela de poder en cambio, el poder se traduce en una conducta –que puede ser

legítima o no- pero que dota de ventajas a la organización en su propia y única “arena”. En resumen: La política se vuelve sinónimo del aprovechamiento del poder en formas que no son puramente económicas (*Ídem*). Recordemos que la línea que separa los objetivos económicos de la intensión política es “tenue” y “sutil”.

Por otro lado, no podemos soslayar que las relaciones de poder están dentro y alrededor de las organizaciones, y son siempre son inherentes a estas. A partir de lo anterior, podemos también identificar dos tipos de poder: el *micro-poder* y el *macro-poder*. El *macropoder* se refiere al uso del poder *por parte* de la organización, mientras que el *micropoder* es el juego de la política dentro de la misma organización –ejercido por sus miembros-.

Si bien el asunto podría resultar obvio, una realidad es que el estudio del poder en las organizaciones se remonta a los años últimos años del siglo pasado, McMillan, (1978); Sarrazin (1975, 1977, 1978); Pettigrew y Bower (1978) y Doz (1979), han sido los pioneros quienes han puesto el tema en la palestra del *management*, al establecer la noción de poder como un proceso político trans-organizacional.

2.6.7.1. Micropoder.

Las organizaciones están constituidas de individuos, cada uno con aspiraciones, sueños, esperanzas, intereses y temores. No obstante, el enfoque managerialista ponderaba el papel del estratega como el guía de un rebaño adormecido que lo seguiría sin chistar hasta donde este considerara el rumbo. Pero la negociación y las concesiones son dos elementos siempre presentes en cualquier clase de relaciones humanas; entonces, cuando surge la ambigüedad también surge la política, y si hay espacios de negociación no pueden existir sólo estrategias óptimas y genéricas. Ello conduce a lo que Mintzberg (1982) establece como “Juegos políticos”. Tales juegos *grosso modo* son:

Tabla 2.3. Juegos políticos en las organizaciones (Henry Mintzberg)

Juego	Características
<i>El juego de la insurrección</i>	Se practica para resistir a la autoridad, o para propiciar un cambio en la organización. Lo ejecutan los participantes de menor jerarquía dentro de la organización.
<i>El juego de la contrainsurgencia</i>	Practicado por aquellos que ejercen la autoridad formal.
<i>El juego del patrocinio</i>	Se da cuando un individuo se alía con alguien de más poder y le otorga su lealtad a cambio de poder.
<i>El juego de las alianzas</i>	Es practicado entre pares, que se alían para conseguir escalar en la organización.
<i>Juego de la creación de imperios</i>	Es practicado –principalmente- por gerentes que se alían de manera particular con sus subordinados.
<i>El juego del presupuesto</i>	Similar al anterior, solo que las reglas son más claras: quien es más eficiente, obtiene mayores recursos.
<i>El juego de la pericia</i>	Es el juego del engaño y la simulación, se presume pericia cuando se carece de ella y se oculta cuando se le tiene.
<i>El juego de la dominación</i>	Es el uso del poder legítimo de maneras ilegítimas. Prebendas a cambio de favores. Castigo o recompensa selectivos.
<i>El juego de los gerentes vs el personal</i>	Es similar a lo que sucede a veces entre los hermanos, quien ostenta mayor jerarquía también hará uso de su poder de formas ilegítimas.
<i>El juego de los rivales de campo</i>	Es el juego en el que los rivales se dividen en bandos contrarios que luchan por destruir posiciones rivales.
<i>El juego de los candidatos estratégicos</i>	Se practica para lograr un cambio en la organización. Las bases se valen de candidatos legítimos que puedan representar y defender sus intereses de grupo.
<i>El juego del silbato</i>	Este juego consiste en que alguien con información privilegiada al seno de la organización la cede a alguien ajeno o ilegítimo a efecto de provocar un cambio de rumbo.
<i>El juego de los pichones</i>	Se da cuando miembros periféricos de la cúpula del poder se alían para desplazar a los estrategias centrales a efecto de asumir el control de la organización.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, 1989 (238-240).

Por su parte, Bolman y Deal (1997, p.163) sostienen cinco proposiciones acerca de la política organizacional:

1. Las organizaciones son *coaliciones* de varios individuos y grupos de interés.
2. Entre los miembros de la organización, existen *diferencias perdurables* en cuanto a valores, convicciones, información, intereses y percepciones de la realidad.
3. Las decisiones más importantes son las relacionadas con la adjudicación de recursos escasos: *quién recibe qué*.
4. Los recursos escasos y las diferencias perdurables otorgan al *conflicto* un papel central en la dinámica de las organizaciones, y convierten al *poder* en el recurso más importante.

5. Los objetivos y decisiones surgen del *regateo*, la *negociación* y las *maniobras para ganar posiciones* entre las diferentes partes interesadas.

Con base en lo anteriormente señalado, se puede afirmar categóricamente que: la *estrategia organizacional* no es obra de un solo arquitecto o grupo homogéneo ya que varias personas y grupos persiguen y luchan por sus propios y particulares intereses. Y como parte de su propio poder intrínseco, los grupos subordinados “pueden entrar en el proceso de determinar y distorsionar las estrategias..., que no serán necesariamente las óptimas, [sino que más bien] reflejarán los intereses de los grupos más poderosos de la organización” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.302). En resumen, los “grupos de poder” –independientemente de su jerarquía- serán quienes tracen el mapa de la estructura de poder existente en una organización dada.

Kress (1978) afirmaba que “una serie de adaptaciones más o menos razonables producen cambios acumulativos que alteran fundamentalmente las intenciones originales”. Casi todas las organizaciones –burocráticas o no- son al menos ocasionalmente organizaciones en que se presentan batallas políticas, a menos claro, que sean organizaciones muy pequeñas o autocráticas. Pero en algún momento dado, los procesos políticos intra-organizacionales se harán presentes, y si dichos procesos son abundantes, cada decisión estratégica se convierte en un “campo de batalla” dentro de una “arena política”. El conflicto político por tanto, es parte de la creación de estrategia.

Por lo anterior, si una organización es descentralizada y las nuevas estrategias –ya sean premeditadas o emergentes- son significativas, es altamente probable que surjan maniobras políticas. Pero Cyert y March (1963, p.118) ilustran un camino factible: negociar para lograr. A esto lo llaman “Atención consecutiva a los objetivos”, es decir que, los estrategas efectivos deben de resolver los conflictos entre objetivos atendiendo distintas metas en

momentos diferentes. Así, Mintzberg y compañía consideran que una decisión estratégica puede convertirse en un momento estratégico de decisión y cambio, lo que puede producir un patrón de negociación y comportamiento hacia la implementación de nuevas estrategias.

Si bien en este tenor, las estrategias (de acuerdo con los anteriores autores) tienden a ser más emergentes que premeditadas y más Posiciones que Perspectivas, también tienen el poder de contener la especulación y los espacios de negociación no proyectadas, ya que los grupos rijosos o promotores del conflicto ganaran terreno y disminuirán sus demandas en función de las posiciones estratégicas que obtengan. Los regateos entonces presentan límites, y es en esos remansos de conflicto cuando las estrategias deliberadas pueden tener cabida. Cuando cada bando obtiene su Posición entonces puede surgir una visión compartida que facilite una Perspectiva integrada que beneficie al conjunto de la organización.

La política excesiva en las organizaciones es de naturaleza divisoria y resulta costosa. Como Mintzberg, *et al.*, afirman: “Después de todo, el propósito de una organización es producir bienes y/o servicios, no proporcionar una arena donde la gente pueda luchar entre sí” (p.306). En este sentido, es posible apelar a cuatro principios que Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) consideran fundamentales para aprovechar el papel de la política en el ámbito estratégico organizacional.

Además, para Byung-Chul Han (2015), la política como medio de comunicación del poder resulta importante e inclusive necesaria para el ejercicio del mismo, al afirmar que:

Es una creencia errónea suponer que el poder opera únicamente inhibiendo o destruyendo. Como medio de comunicación, el poder se encarga de que la comunicación «fluya» sin interrupción en una dirección determinada. Al «súbdito» se lo lleva a aceptar la decisión del «soberano», es decir, esa elección de una acción que hace el soberano. (p.19).

Tabla 2.4. El papel de la política en el ámbito estratégico organizacional.

Principio	Función
<i>Política como sistema de influencia</i>	Puede actuar de una manera “darwiniana” para asegurar que los miembros fuertes de una organización sean promovidos a posiciones de liderazgo. (prescindir de jefes y autoridades, débiles, corruptos, de capacidad limitada)
<i>Política como campo de debate</i>	La política posibilita la incorporación de canales de comunicación y aprendizaje alternos que limiten las carencias de las cadenas de mando cuando estas son débiles o cuando resulta evidente su falta de visión estratégica.
<i>Política como promotor de cambios</i>	Cuando la autoridad resulta demasiado centralizada y/o cerrada los cambios muchas veces llegan mediante el conflicto y la negociación, si una organización ha estado en una posición endeble, los cambios internos pueden fortalecerla.
<i>Hacer política para allanar caminos</i>	La política es una forma en que, de cierta manera, los jefes deben negociar su posición de poder, ello permite a los miembros menos privilegiados de la organización compartir posiciones de ventaja y a los jefes establecer alianzas y puntos de interés común.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, pp.307-309).

Por su lado, Macmillan y Guth (1985; en *Ibíd.*, pp.310-312) proponen que es posible utilizar la política para lograr la aceptación de las estrategias, para tal efecto identificaron cinco principios con sus respectivos puntos, tales son:

- a) *Reconocer las realidades políticas y manejarlas.* La actividad política en las organizaciones es el resultado natural y espontáneo de las exigencias opuestas. Dado que en las organizaciones los procesos de coalición existen, cumplen una función necesaria e influyen sobre los resultados de las decisiones, por tanto se deben reconocer, comprenderlos y aprender a manejarlos.
- b) *Reconocer la importancia del compromiso del jerarca intermedio.* El jerarca principal no es omnipotente. Si decide imponer sus decisiones, la resistencia por parte de las coaliciones de directivos intermedios reducirá drásticamente la eficiencia de sus postulados. Un buen estratega general debe saber negociar con estrategas intermedios.
- c) *Aprender a usar las herramientas clásicas.* Se basan en los siguientes principios. 1: se pueden alcanzar los mismo fines por diferentes medios; 2: son preferibles los resultados óptimos a las estrategias impopulares; 3: generalizar objetivos en vez establecer batallas

estériles; 4: mantener la mira en los temas de más alto orden; y 5: saber anticipar las conductas y alianzas de las múltiples coaliciones.

- d) *Manejar la conducta de las coaliciones.* Ya sea: manejando la estructura de las coaliciones de la organización para reducir la influencia de la oposición o bien, revisar sus estrategias y/o políticas relacionadas de modo que ya no se enfrente a la oposición de la alianza.
- e) *Actuar directamente contra la coalición que se opone.* Para ello, el estratega principal se puede valer de varias estrategias, a saber, 1: *formar una coalición preventiva que le proteja en temas estratégicos;* 2: *formar una contra-alianza después de que la coalición oponente se torna visible;* 3: *cambiar las posiciones de los líderes de la coalición oponente a efecto de prescindir de ellos o negociar de manera individual con ellos;* 4: *seleccionar e incluir a algunos miembros de la coalición oponente en su propio grupo;* 5: *aumentar los esfuerzos de comunicación-persuasión con los miembros de una coalición;* y 6: *desvincular de la organización a los miembros de una coalición intransigente.*

2.6.7.1. Macropoder.

Si el *micropoder* comprende el espectro de los individuos y los grupos dentro de la organización, el *macropoder* es el reflejo de la interdependencia de una organización con su entorno. Recordemos que las organizaciones también están sujetas a las presiones e intereses de grupos de poder externos, tanto formales e informales, e inclusive legítimos e ilegítimos. Ante tal circunstancia, Mintzberg y compañía sugieren que desde la perspectiva del *macropoder*, las estrategias consisten, “primero en manejar la demanda de estos protagonistas [externos], y segundo en utilizarlos selectivamente para el beneficio de la organización. (1999, p.313).

Pfeffer y Salancik (1978) afirman que las organizaciones “pueden adaptarse y cambiar para coincidir con los requisitos del entorno o pueden adaptar el entorno de modo que éste coincida con sus capacidades” (p.106), a esta dinámica la denominan como “Control externo *por parte*

de las organizaciones”. Esta capacidad permite a las organizaciones actuar sobre el entorno o negociar con él en vez de reaccionar ante el ambiente externo, lo que a la larga les permite diseñar “estrategias claras y premeditadas de naturaleza política”.

Asimismo, y de cierta manera la propuesta de Pfeffer y Salancik se coloca de forma alterna a los postulados de la “Escuela de posicionamiento” liderados por el trabajo de Porter, en que las estrategias surgen principalmente como consecuencia de otras clases de fuerzas externas –entre ellas las políticas- y no necesariamente de la configuración del entorno y el mercado.

El mercado deja de ser una arena abierta y de libre competencia para convertirse en una arena diversa donde las Políticas públicas, regulaciones gubernamentales, ONG’s, agrupaciones políticas y empresariales observan también sus propios y particulares intereses.

Ante tales circunstancias, de acuerdo con Pfeffer y Salancik (1978) y Mintzberg, *et al.* (1999) las organizaciones cuentan con un arsenal de tres estrategias básicas para manejarse – de acuerdo a sus intereses- en el contexto trans-organizacional.

1. *Simplemente, enfrentar cada demanda cuando ésta surja*, o lo que es lo mismo, en lugar de tratar de resolver todas las exigencias opuestas de una vez, enfrentarlas una a una.
2. *Retener y revelar información en forma estratégica*. La información es una forma privilegiada de poder. Ante menor información, es menor el margen de maniobra de los grupos opositores.
3. *Hacer jugar a un grupo contra el otro*. Un viejo proverbio reza: “el enemigo de mi enemigo es mi amigo.”

Ahora bien, una práctica bien conocida es la que utilizan –en ciertas naciones como México- grandes grupos con interés económico, político y social, quienes se valen de organizaciones y agrupaciones supuestamente “independientes” para ejercer diversos tipos de presión e influencia sobre la opinión pública, para así obtener privilegios, acuerdos y ventajas

competitivas⁷⁰, mediante la conformación de Cámaras, Asociaciones civiles (y de manera no oficial, mediante carteles). Dichas prácticas, además de ser poco éticas, resultan contrarias al espíritu de libre competencia, pero son una realidad insoslayable. Mintzberg, *et al.* (1999) las describen como “instrumentos de los grupos de poder” y cuando estos brazos ideológicos son muy fuertes tienen la capacidad de hacer que “las organizaciones que se valen de ellas sean las que ejercen la influencia en lugar de ser quienes la reciben.” (p.315).

Realidad aparte, el verdadero objetivo del *macropoder* organizacional “es protegerse de la mayoría de las influencias externas” (*Ídem*).

Freeman (1984) -desde una perspectiva eminentemente estructuralista-, desarrolló un modelo denominado “Proceso de formulación estratégica de fuerzas políticas” que consiste en un breve análisis en tres apartados que conduce a la formulación de cuatro tipos de estrategias genéricas para enfrentar el juego de la política en el ámbito supra organizacional. El modelo se esquematiza en la Figura a continuación:

⁷⁰ Como un puntual ejemplo de estas agrupaciones podemos identificar al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO A.C.) que es el brazo ideológico de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), que es “el mayor sindicato patronal de México y que agrupa a más de 36,000 empresarios en todo el país.” (www.coparmex.mx, 2018), cuya última “gran cruzada” es la promoción de la “Ley 3 por 3” promovida para transparentar los ingresos de los servidores públicos. Así como ésta, existen decenas de agrupaciones que defienden intereses particulares enarbolando la bandera de la transparencia, la rendición de cuentas y las “causas sociales”.

Proceso de formulación estratégica de las fuerzas políticas. (Freeman, 1984)

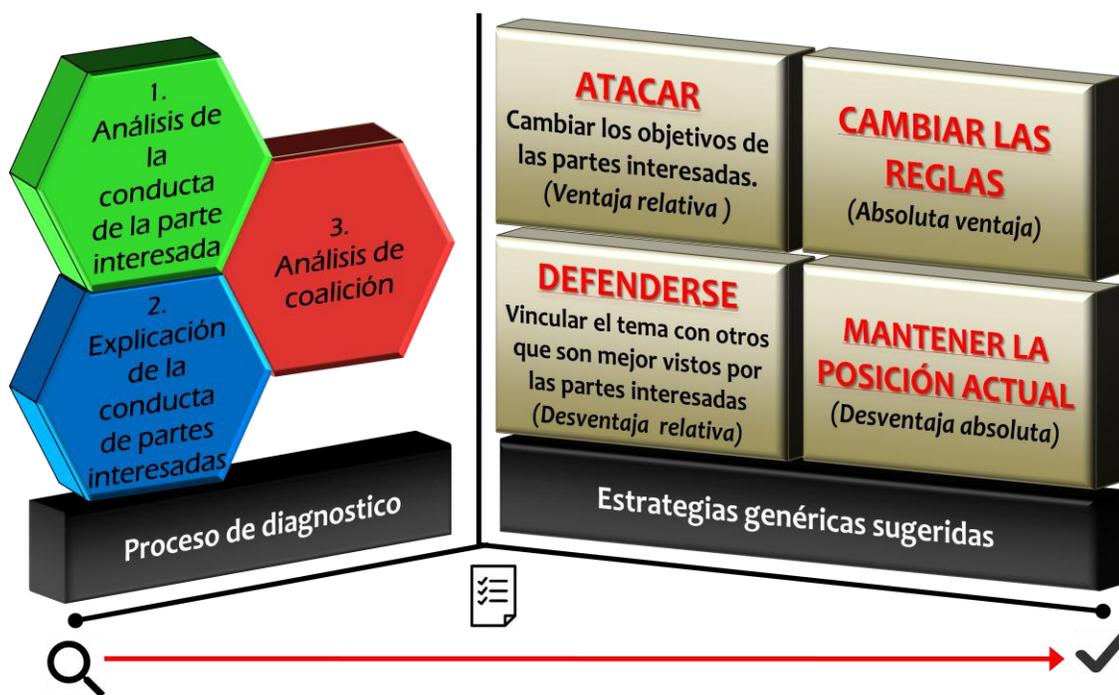


Figura 2.11. Proceso de formulación de estratégica de las fuerzas políticas de Edward Freeman. (1984) Elaboración propia, 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel. (1999, Pp 316-317)

El modelo de Edward Freeman se desprende de su trabajo -de gran repercusión en el mundo del *management* común-, “*Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance*”, en dicha obra introduce la noción de “*stakeholders*”, es decir todas aquellas personas o grupos de personas que de manera directa –intencionada o no- afectan a la organización o pueden ser afectadas por los logros u objetivos de ella (empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, ambientalistas, gobierno u otros grupos de interés).

En medida que una organización es más grande, sus *stakeholders* representarán por añadidura un espectro más amplio, y es en este terreno donde en ambiente extra organizacional puede convertirse en una arena política. Además, como Mintzberg advierte, y en concordancia con Simon, la racionalidad de los actores en un campo de batalla no siempre

puede ser anticipada, así como tampoco el curso de los hechos y menos aun desde detrás de un escritorio.

Dado que la manera más efectiva de controlar el poder de los actores externos es ejerciendo control sobre su conducta, las organizaciones “deben valerse de maniobras estratégicas para lograr mediante [el uso de] la política evitar un enfrentamiento físico con indeseables efectos destructivos [...], las maniobras se emplean para comunicar a los rivales que les conviene más negociar acuerdos mutuamente beneficiosos y no luchar.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.318). Para ello existe el arte de la negociación y la cooperación, lo cual en primera instancia podría parecer contradictorio entre organizaciones que compiten en un mismo nicho, pero en asuntos de simbiosis, la diversidad es fundamental.

Casi como regla general, las maniobras estratégicas deben de ser ardidés fingidos para lograr engañar a la competencia y así evitar revelar la posición real de la propia organización, lo que supondría una desventaja política. Bruce Henderson (1979), el fundador del *BCG* solía hacer hincapié en dos principios estratégicos fundamentales: el primero, es que la cabeza estratégica de una compañía “debe ser capaz de persuadir a cada competidor para que no realice su máximo esfuerzo en la tarea de conseguir clientes y beneficios”; el segundo principio es que “la persuasión depende más de factores emocionales e intuitivos que del análisis o la deducción.” (p.27; en *Ibíd.*, p.319).

A partir de tales principios, el propio Henderson estableció cinco reglas para las “maniobras competitivas prudentes”, y que conforman a su vez el llamado “arte de la política arriesgada en los negocios”, y que de acuerdo con el mismo autor, si son bien aplicadas “constituyen pautas para ganar una victoria estratégica sobre las mentes de los competidores” (1979, pp.32-33; en *Ibíd.*, p.321), tales principios son:

1. Se debe conocer con la mayor precisión posible qué tiene en juego la competencia en relación con usted.
2. Cuanto menos sepa la competencia sobre lo que usted tiene en juego, menor será su ventaja.
3. Si usted desea tener una ventaja competitiva, resulta absolutamente esencial conocer el carácter, las actitudes, los motivos y la conducta habitual del competidor.
4. Cuanto más arbitrarias sean sus demandas mejor será su posición competitiva relativa (siempre y cuando no se despierte una reacción emocional en el oponente).
5. Cuanto menos arbitrario parezca usted, más podrá serlo en la realidad.

Por su lado, el sociólogo Paul Hirsch (1975, en *Ibíd.*, p.316) también describe a partir de evidencia empírica (obtenida de su estudio tanto en la industria farmacéutica como en la industria discográfica) cómo las organizaciones maniobran políticamente para establecer y proteger sus estrategias de manera conjunta y cooperativa. La constante ventaja competitiva que obtienen las firmas farmacéuticas proviene –al menos en los EE. UU.- del acertado aprovechamiento del “entorno institucional”. En efecto, cuando las compañías en un mismo nicho de mercado logran cooperar -ya sea activa o veladamente- entre sí, pueden convertirse en un contrapeso capaz de obtener beneficios a niveles ya sean políticos, sociales, de mercado, de distribución, etcétera.

Cada vez más, “las organizaciones no operan en el aislamiento, sino en complejas redes de interacciones con otros protagonistas y organizaciones, incluyendo proveedores, competidores y clientes.” (Astley, 1984, p.526). Parker y Allio (1994) han descrito diez “tipos de alianzas” mediante las cuales las organizaciones pueden establecer “alianzas estratégicas”, tan en boga hoy en día en el ámbito del *management*. Estas se muestran a continuación con algunos ejemplos puntuales:

Tabla 2.5. Tipos de alianzas estratégicas (trans-organizacionales)

Tipo de alianza	Ejemplo
Publicidad en cooperación	Es muy utilizada en eventos deportivos de gran audiencia, por ejemplo, la <i>National Football League</i> (NFL), se publicita a través de sus “broadcasters” como ESPN, FOX Sports, NBC, ABC, etcétera (Los principales broadcasters de la NFL en territorio mexicano son Azteca y Televisa).
Sociedades para investigación y desarrollo	UNAM y Conacyt, IPN y Conacyt. En proyectos conjuntos de desarrollo científico y tecnológico. Además las universidades públicas mexicanas más representativas tienen acuerdos de intercambio académico y de I+D con otras universidades prestigiadas en el mundo.
Acuerdos de servicios de arrendamiento financiero	Banca de desarrollo como Bansefi y Bancomext brindan esta clase de servicios a miles de empresas mexicanas.
Distribución compartida	Dish y Telmex cooperan en el mercado de TV restringida.
Transferencia de tecnología	Un perfecto ejemplo es el <i>Programa de Estímulos a la Innovación</i> (PEI) impulsado por el Conacyt
Licitación cooperativa	En México se les denomina comúnmente como “consorcios” y pueden agrupar a varias empresas de un mismo rubro, que concursan como una sola empresa en una licitación en particular. Como singular ejemplo –por sus escándalos de corrupción- están las constructoras: ICA, OHL, Odebrech, etc.
Fabricación conjunta	Muy común en la industria automotriz, los ejemplos sobran como Ford y Mazda, Volkswagen y Suzuki, etc.
Empresas de riesgo para la extracción de recursos	Un claro ejemplo es la reciente e inédita apertura de Pemex al capital privado (las llamadas “rondas”) para la explotación de hidrocarburos en aguas someras y profundas mexicanas.
Sociedades entre gobiernos e industrias	En nuestro país podemos identificar los acuerdos de fabricación y equipamiento de trenes (metro de la CDMX) entre CAF o Bombardier con la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF) en Ciudad Sahagún, Hidalgo.
Intercambio de licencias	Muy generalizado en la industria farmacéutica. Una compañía farmacéutica puede vender bajo licencia productos “éticos y “de patente” comercializados por otra farmacéutica en otros países, en México por ejemplo, varios de los medicamentos hormonales de Besins (Bélgica) son distribuidos por Abbott (EE. UU.) tales como: Lowtygel, Permastan, Ogestan, etc.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Parker y Allio, (1994, p.56)

Los límites de las organizaciones se tornan cada vez más difusos, como Mintzberg y compañía acotan, las cadenas reemplazan a las rígidas jerarquías y a los mercados cerrados y aislados, el campo organizacional no se puede abstraer de la dinámica posmoderna, y en tal sentido, el establecimiento de alianzas mediante la dimensión política ya sea a nivel tanto *intra* como *extra* organizacional se convierte en una herramienta estratégica avanzada. Si bien en un principio podría tratarse netamente de estrategias emergentes, estas también pueden llegar a ser estrategias premeditadas, y aunque la rivalidad entre organizaciones (firmas o empresas)

siempre estará latente, los estrategas efectivos deben aprender a cooperar y ceder para ganar posiciones estratégicas deseables.

Si bien Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), consideran desde su óptica que la Escuela de poder se vale de la política como medio para establecer estrategias de negociación y posicionamiento tanto a nivel interno (*micropoder*) como externo (*macropoder*), los estrategas que utilicen los principios y postulados de esta Escuela deben tener en cuenta sus premisas fundamentales (p.328), que son:

1. La creación de estrategia está modelada por el poder y la política, ya sea como proceso dentro de la organización o como la conducta de ésta en su medio externo.
2. La estrategia que puede resultar de este proceso tiende a ser *emergente*, y tomar forma de Posiciones y estratagemas más que de Perspectivas.
3. El *micropoder* considera que, a través de la persuasión, el regateo y –en ocasiones- la confrontación directa, la creación de estrategia es la interacción entre intereses locales y coaliciones cambiantes, sin embargo ninguno se vuelve dominante durante un lapso significativo.
4. El *macropoder* considera que la organización promueve su propio bienestar mediante el control o la cooperación con otras organizaciones, a través del uso de las maniobras estratégicas y las estrategias colectivas en diversas clases de cadenas y alianzas.

Pero ésta Escuela observa una desventaja funcional: no considera que mediante fuerzas integradoras dentro de la organización como *el liderazgo y la cultura organizacional*, se pueden alcanzar resultados igualmente positivos, pero sin drenar la energía de la organización. Por otra parte, si bien la dimensión política puede aportar resultados positivos a las organizaciones, también “puede ser fuente de un gran desperdicio y distorsión en las organizaciones” (*Ibíd.*, p.329), ello sin soslayar que ética y política casi nunca van de la mano. Reflexionemos en una realidad latente: las organizaciones en que abundan los procesos políticos invariablemente

tienden a ser conflictivas, si las diferencias internas son excesivas entonces abundarán los procesos de *micropoder* (como en las organizaciones con sindicatos poderosos), y si los procesos de coalición o control se dan a nivel de *macropoder*, estamos casi siempre ante firmas y organizaciones lucrativas dominantes que utilizan su fuerza (económica, política y de posicionamiento de mercado) para obtener aún más ventajas competitivas, más beneficios fiscales e incluso para acabar con su competencia.

Este hecho resulta particularmente peligroso en naciones como México donde organizaciones de la talla de *Bimbo*, *Femsa*, *Televisa*, *América Móvil*, entre otras, se valen de maniobras estratégicas “éticamente cuestionables” (que van desde prácticas comerciales desleales hasta ejercer presión e influencia a nivel gubernamental) para fortalecer su influencia y dominar cada vez más en sus mercados, lo que trastoca el espíritu de “libre competencia” que debiera prevalecer en las economías sanas.

Reflexiones aparte, los mismos autores (p.330) puntualizan que los preceptos de la Escuela de poder pueden resultar viables y efectivos durante periodos de “cambios importantes”, en organizaciones grandes y maduras que se encuentran atascadas, en organizaciones altamente especializadas y complejas (como universidades) donde los protagonistas se inclinan a promover sus propios intereses, en periodos de “incertidumbre” o “fluctuación”, o cuando la organización es incapaz de establecer una orientación clara; entonces sí, los postulados de la Escuela de poder pueden posibilitar el cambio estratégico organizacional. Queramos o no, el ámbito de la gestión: poder y política siempre están concatenados.

2.6.8. La Escuela cultural

La cultura es algo que se encuentra en todas partes. No hay sociedad sin cultura propia, ninguna manifestación social carece de cultura, y las organizaciones no son ajenas a este principio. Si bien la noción de cultura es tema central en la antropología, también resulta de interés para el estudio organizacional en general y para el Management estratégico en particular. Mientras que la Escuela de poder entiende a la organización de manera fragmentaria, la Escuela cultural entiende a la misma como una entidad integrada. Pero en términos organizacionales, ¿Qué es cultura? Para Mintzberg y sus colegas “es lo que resulta único en nuestra forma de hacer las cosas y se encuentra inmiscuida en cada aspecto de la organización a nivel colectivo e inconsciente.” (1999, p.332).

Aunque pudiese resultar contradictorio, en el campo del *management* la cultura no fue “descubierta” sino hasta los años ochenta del siglo pasado en los Estados Unidos. El interés en la misma surgió solo a partir del éxito que las firmas japonesas observaban en dicha nación, pero a final de cuentas lo que pudieron identificar los estudiosos norteamericanos es que la cultura no sólo es una manifestación corporativa, sino que también lo es de la cultura “general” de un país, y en el caso de las firmas japonesas, tanto las formas de organización, producción, motivación y lealtad por parte de los trabajadores eran factores clave que, aunados a las formas de producción sistematizada (paradójicamente diseñadas por los mismos norteamericanos) junto aplicación de tecnologías de vanguardia y “modelos de calidad” eran lo que les permitía destacarse sobre sus pares norteamericanas. Ahora bien, el enfoque del Management estratégico japonés se puede entender mejor desde la perspectiva de la Escuela de aprendizaje (*Ibíd.*, p.333).

Pettigrew (1985) señala que, por su propia naturaleza, la cultura es “colectiva” y está compuesta por “las interpretaciones de un mundo y las actividades y artefactos que las reflejan,

estas interpretaciones están presentes en las convicciones compartidas que se reflejan en tradiciones y hábitos, así como en manifestaciones más tangibles: relatos, símbolos, e incluso edificios y productos.” Además, para explicar mejor su idea de la cultura hace uso de una analogía sencilla y clara: “la cultura organizacional al igual que los tendones del cuerpo humano, une los huesos de la estructura de la organización con los músculos de sus procesos.” (p.44)

Retomando a Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999), ellos sostienen que “la fortaleza de una cultura puede ser proporcional al grado en que elude el nivel consciente, y nos remiten a las palabras de Gerry Johnson (1992) quien afirmó que “las organizaciones con culturas fuertes se caracterizan por un conjunto de «premisas que se dan por sentadas», las cuales están «protegidas por una red de objetos culturales», incluyendo la forma en que las personas se comportan unas con otras, sus relatos «que implantan el presente en la historia de la organización», el lenguaje que utilizan, etcétera.”. (p.30, en *Ibíd.*, p.335).

Todo el conjunto anterior conduce a la noción de “ideología” que se presenta cuando existe una cultura “fuerte” en una organización, es decir que, un conjunto fuerte de convicciones, y que son compartidas de manera genuina y apasionada por sus integrantes logra propiciar que tal clase de organizaciones se destaque por sobre otras. El sentido de “pertenencia” trasciende a un grupo específico de la organización y se llega a convertir en parte de la identidad de los individuos mismos, en estos casos la labor estratégica resulta más cómoda y fácil.

Mintzberg, *et al.* (1999), encuentran en el trabajo de Johnson (1987) y de Roth y Ricks (1994) las cinco principales premisas (o conjunto de creencias) de la Escuela cultural:

1. La creación de estrategia es un proceso de interacción social, basado en las convicciones e interpretaciones compartidas por los miembros de una organización.

2. Un individuo adquiere estas convicciones mediante un proceso de asimilación cultural o socialización, en su mayor parte tácito y no verbal, aunque en ocasiones está reforzado por un adoctrinamiento más formal.
3. Por lo tanto, los miembros de una organización sólo pueden describir en forma parcial las convicciones que sustentan su cultura, mientras que los orígenes y las explicaciones pueden permanecer confusos.
4. Como resultado, la estrategia toma más la forma de una Perspectiva general que de una Posición, arraigada en las interacciones colectivas (no siempre explicadas) y reflejada en patrones mediante los cuales los recursos o capacidades profundamente implantadas en la organización se encuentran protegidas y se utilizan para lograr “ventaja competitiva”.
5. La “cultura”, y en especial la “ideología” no estimulan el cambio estratégico tanto como la perpetuación de la estrategia existente; a lo más, tienden a promover cambios de Posición dentro de la perspectiva estratégica general de la organización. (pp.337-338)

Aparte de Pettigrew (1985), Feldman (1986), Barney (1986), Firisirotu (1985) y Rieger (1987), quienes más han aportado a la configuración de la Escuela cultural, han sido investigadores de origen escandinavo. Ellos, identificaron principalmente que la cultura puede provocar resistencia al cambio estratégico. Snodgrass (1984) sostiene que “la cultura actúa como un filtro perpetuo o una lente que establece las premisas para las decisiones”, ello tiene una implicación importante, que es “que la Escuela cultural es la que hace cobrar vida a la rama interpretativa de la escuela cognoscitiva en el mundo colectivo de la organización. [...por lo tanto], organizaciones con distintas culturas que operan en un mismo entorno, la interpretan de maneras muy distintas.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.339-340). Prahalad y Bettis incluso acotan que “Una organización desarrolla una «lógica dominante» que actúa como un filtro para la información, llevando a prestar atención a ciertos datos al tiempo que se pasan por alto otros (1986, p.57). En otras palabras, y desde una perspectiva cultural: *Las organizaciones ven lo que quieren ver.*

Ello conduce a una suerte de “resistencia al cambio estratégico”, dado que, “un *compromiso* compartido con las *convicciones* estimula la *coherencia* en la conducta de una organización desalentando de este modo los cambios en la estrategia [...], antes que pueda producirse el cambio estratégico, en cierto sentido la organización debe «des-aprender» la lógica antigua” (*Ibíd.*, p.58).

Karl Weick sostenía que “una corporación [organización] no *tiene* una cultura, una corporación es una cultura. Por eso es que le resulta tan terriblemente difícil de cambiar” (p.9; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.340).

Lorsh sugiere que los directivos deben de aceptar la importancia de la flexibilidad y la innovación como una parte importante en la cultura de cualquier organización; esto, según él, es posible de lograr mediante varios medios, tales como *a) La designación de un directivo principal sin “agenda ortodoxa”,* capaz “de formular preguntas, desafiar convicciones y sugerir nuevas ideas”, *b) Utilizar asesores externos* para “plantear preguntas importantes sobre las adecuaciones de estas convicciones “[culturales propias de la organización] en tiempos cambiantes, *c) Capacitar constantemente a la línea media de mando* (gerencia) igualmente mediante expertos externos; y *d) Estimular la rotación sistemática de los gerentes* entre diversas funciones y (de ser posible) equipos de trabajo. (Lorsh, 1986, en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.341-342).

Aunado a ello, las principales convicciones deben quedar plasmadas por escrito y servir de guía y referencia futura (como cambios en la misión, visión y objetivos). Pero igualmente Lorsh advierte que cualquier cambio cultural requiere de *consenso* e idealmente, de *convicción*. Por ello, para lograr cambios fundamentales en una cultura organizacional, los cambios drásticos de estrategia deben contemplarse en cuatro fases según Bjorkman (1989):

Tabla 2.6. Fases para lograr cambios en la Cultura organizacional (Bjorkman, 1989)

Fases	Descripción
Primera fase. Deriva estratégica	Se manifiesta cuando se presenta un ensanchamiento entre <i>las características del entorno</i> y el <i>sistema de convicciones</i> de la organización.(Johnson, 1987)
Segunda fase. Descongelamiento de los sistemas de convicciones actuales	Con el tiempo, la deriva estratégica conlleva un deterioro de los procesos internos y financieros, así como la percepción de crisis dentro de la organización. Las convicciones dejan de ser homogéneas y comienzan a ser cuestionadas, como resultado, surgen tensiones, desunión e incluso, visos de colapso.
Tercera fase. Experimentación y reformulación	Cuando se han “desaprendido” los antiguos sistemas de convicciones, la organización suele pasar por un periodo de confusión. En este punto, se puede “hibridar” una nueva visión estratégica, que convine estrategias probadas con estrategias deseables. Si el resultado es positivo, se está en camino de generar un nuevo sistema de convicciones.
Cuarta fase. Estabilización	“Gradualmente, una retroalimentación positiva puede aumentar el compromiso de los miembros de la organización con nuevos sistemas de convicciones.” (Bjorkman, 1989)

Elaboración Propia. 2018. Con base en Bjorkman, 1989 (En Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.342)

Pero independientemente de cualquier tipo de cambio en la cultura organizacional, las organizaciones “fuertes” en general manifiestan sus propios “valores dominantes”, que son en una llana idea: sus valores clave, es decir aquellos que les brindan ventajas competitivas. Para Peters y Waterman (“En busca de la excelencia”, 1992) las organizaciones que manifiestan éxito utilizan sus ventajas competitivas para mantener enfoques estratégicos muy estables. A ellos -junto con Phillips (1980)- se les atribuye el *7-S Model* (mejor conocido en castellano como las *7-S de McKinsey*), que es un “típico” modelo propio del *management* común para desarrollar compañías exitosas, en que –según los autores- si se interrelacionan adecuadamente los siguientes factores, “deben llegar a una combinación armoniosa para lograr el éxito de la organización” (en *Ibíd.*, p.343).

Modelo estratégico de las 7-S de McKinsey
(Peters, Waterman y Phillips, 1980)



Figura 2.12. Modelo estratégico de las 7-S de McKinsey (Waterman, Peters y Phillips, 1980)
Elaboración propia. 2018.

No se puede dejar de señalar otro fenómeno relacionado con el cambio cultural, que se presenta cuando una cultura organizacional se ve trastocada por una transformación profunda en su configuración, como por ejemplo, cuando se da una fusión, una transformación, o un cambio de personal o rumbo estratégico radical: “el choque de culturas”, a través de dicho fenómeno es posible explicar por qué ciertas organizaciones que son exitosas en una latitud, no lo pueden llegar a ser en otras. En cierto sentido, cada organización es celosa de su propia cultura e identidad, recordando las palabras del Dr. Antonio Barba: “La cultura se puede tratar de imitar, pero jamás se podrá trasladar íntegramente de una organización a otra.”.

A nivel académico e investigativo, el Instituto *Escandinavo para la Investigación Administrativa* (fundado en Suecia en 1965), probablemente sea el ente que más aportado a la Escuela cultural, Eric Rhenman (1973) y Richard Normann (1977) son dos de los más

representativos exponentes de la que Mintzberg, *et al.*, llaman “la rama sueca de la escuela cultural”. Ésta se caracteriza principalmente por su estilo para teorizar (creativo y abierto) y por su metodología de trabajo (inferencias ambiciosas a partir de unos pocos, pero intensivos estudios de caso). Introdujeron nociones como “el mito fantasmal”, “el drama de la organización” y los “inadaptados”, y fueron un poco más allá de la cultura, analizaron nociones como los *valores*, las *imágenes*, los *mitos*, la *política*, y el *conocimiento y aprendizaje organizacional*, y abordaron temas como “estancamiento”, “deterioro”, “crisis” y “transformación” en las organizaciones. Sobra decir que muchos de estos temas están hoy en boga en la Planeación estratégica, en los *Critical Management Studies* o en los mismísimos Estudios organizacionales.

Una buena parte de su trabajo consideraba el papel de las fuerzas políticas y cognoscitivas en el estancamiento, deterioro y/o falta de adaptación de ciertas organizaciones, además fueron los primeros en concebir a las organizaciones como *sistemas sociales colectivos*. Hedberg y Jonsson (1977) –dentro de la misma Escuela- consideraron a la estrategia como un “meta-sistema” -ubicado entre la realidad y el mito- que cambia con poca frecuencia y que cuando lo hace, es en un modo revolucionario. Para ellos, un “mito” es una teoría del mundo, que se almacena como construcción en el cerebro humano, que siempre está simplificado y que es parcialmente erróneo. Sin embargo, estos (si son dominantes) proporcionan las interpretaciones de la realidad sobre la cual actúan las organizaciones. (p.91). Para Jonsson (s/f, p.43; en Mintzberg, *et al.*, 1999, p.346) “El mito proporciona una base estable para que la organización actúe. Elimina la incertidumbre respecto de lo que ha salido mal, y substituye la certidumbre.”.

Allende la rama sueca, para el Management estratégico norteamericano también resultan importantes los recursos materiales como parte de la cultura organizacional. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) abundan en la “cultura material”, partiendo de la noción de que la

cultura es el sentido intangible que crea un grupo de personas con el correr del tiempo, pero la interacción al seno de una organización también abarca los espacios y recursos tangibles – como maquinas y edificios-, y todo esto en conjunto propicia que los humanos terminen “plasmando” o “reflejando” su “cultura” en los objetos que elaboran o en los servicios que brindan. Eso conlleva una implicación muy interesante: si las creencias y valores se reflejan en los objetos, entonces éstos –los objetos- también dan forma a las creencias y valores.

A manera de ejemplo, pensemos en un reloj suizo fino; tal vez un *Rolex*. En un *Rolex* están plasmados siglos de ingeniería de precisión mecánica absoluta, se utilizan los mejores materiales, técnicas artesanales por décadas perfeccionadas y sólo unos cuantos de los que trabajan para tal empresa llegan a tener el “honor” de ser considerados como “maestros relojeros Rolex”. Entonces, si al final de cuentas un reloj *Rolex* es la síntesis de una cultura organizacional de orgullo, sofisticación y perfección, para quien lo adquiere y lo porta, el reloj representará exactamente lo mismo, aunque ésta persona sea un ente ajeno a la organización relojera suiza. Existen muchas marcas de relojes, pero el mayor prestigio lo ostenta un *Rolex*.

Ahora, bajo el mismo orden de ideas, también están los relojes de movimiento japonés de gran calidad como los *Grand Seiko*, en que se refleja la cultura japonesa de la calidad en la manufactura, u otras marcas de alta relojería suiza (*Audemars Piguet, Omega, Tag Heuer*, etc.), e incluso marcas de bajo precio como *Swatch*, pero que sólo por el hecho de contar con “movimiento” manufacturado en Suiza, cuentan con prestigio y un mercado cautivo. Pensemos también en los súper-autos italianos (*Ferrari, Maserati, Lamborghini, Pagani*), o en los autos deportivos de lujo alemanes (*Porsche, Mercedes Benz, BMW, Audi*), en las cadenas globales de comida rápida norteamericana (*McDonald's, Burger King, KFC*, etc.), En prestigiosas universidades también norteamericanas o inglesas (*Harvard, Yale, Stanford, UCLA, Oxford, Cambridge*). Todas estas organizaciones inmediatamente nos remiten a atributos y valores que reflejan una cultura propia, única y reconocida.

A final de cuentas, cada organización refleja una cultura propia (la cual no deja de estar imbuida por la supra-cultura nacional), y esa cultura organizacional se va nutriendo y modelando de a poco, la cual bien trabajada llega a convertirse con el tiempo en una “ventaja estratégica”. Si nos detenemos un poco en el planteamiento anterior, podremos identificar una aparente contradicción con las estrategias genéricas propuestas por Porter (tan de boga en el *management* común): mientras que él concibe diseñar estrategias a partir de las fuerzas de mercado (el entorno), las firmas enlistadas han demostrado que los nichos también pueden formarse a partir de la fuerza de una cultura corporativa. ¿Cómo es esto posible? Mintzberg, *et al.*, (1999) identifican cuatro elementos a considerar en los productos o servicios que brindan “ventajas estratégicas” a una organización: 1. *El valor intrínseco de los recursos*; 2. *La originalidad del producto o servicio*; 3. *La imposibilidad de ser imitados*; y, 4. *La imposibilidad de ser substituidos*. (pp.353-354).

En esta suma de ideas, queda de manifiesto que la cultura termina por ser un “recurso clave” para las organizaciones, que les permite además lograr “ventajas competitivas”. Pero para mantener dichas ventajas es imprescindible que las organizaciones que han alcanzado un cierto grado de madurez y trascendencia en cuanto a su cultura organizacional, eviten ser imitadas o emuladas por otras. Para Barney (1986) la *cultura* es precisamente “la barrera más efectiva y durable contra la imitación.”, en primer lugar porque ésta “estimula la producción de resultados únicos”, y en segunda instancia porque: “[Dado que] al estar cargada de «ambigüedad casual», dificulta la tarea de entender –y mucho más de copiar- las creencias y valores inherentes a la organización, aún para las personas que trabajan dentro de la misma.” (p.16; en Mintzberg, *et al.*, 1999, p.352), lo que se conlleva también que: “paradójicamente, la incapacidad de una organización para comprender y reproducir su propia cultura puede constituir la mejor garantía de su ventaja estratégica” (*Ídem*).

Para Grant (1991) las organizaciones “deben volverse a sus capacidades internas para encontrar un sentido estable de orientación.” Si éstas cambiaran de acuerdo con las volátiles condiciones del ambiente externo, “estarían cambiando de rumbo perpetuamente”. Las máximas de la Escuela cultural (desde su perspectiva basada en las capacidades y recursos) aplican perfectamente para organizaciones altamente tradicionalistas, o aquellas que cuentan con una “rica” cultura, en aquellas de tipo “tradicionalista”, en las consideradas “grandes” o “bien establecidas” y finalmente, en aquellas que están experimentando “un periodo de transformación estratégica y que su personal se encuentra altamente motivado” (*Ibíd.*, p.358).

Pero también habría que ser cautos, la Escuela cultural también se caracteriza por su vaguedad conceptual, o porque la misma fuerza de la cultura organizacional y los sistemas de filiación pueden “desalentar cambios necesarios”, lo que puede estimular el estancamiento. Otro peligro radica en el hecho de que, por efecto de malas decisiones estratégicas la cultura organizacional –que de por sí es difícil de generar- puede ser mucho más difícil de reconstruir, pero es muy fácil de destruir. (*Ibíd.*, p.356). Aun así, la cultura organizacional además de ser un recurso valioso e inherente a toda organización, puede ser también una capacidad estratégica.

2.6.9. La Escuela ambiental

Existe un elemento que hasta el momento se ha mencionado en algunas de las Escuelas estratégicas precedentes (específicamente de la Escuela de aprendizaje y la Escuela de posicionamiento), y que se caracteriza por ser en ellas sólo un “factor”. Dicho elemento que en la Escuela ambiental resulta ser más bien “el principal actor”, es ni más ni menos que: *el ambiente*.

Por añadidura, “quienes favorecen su enfoque tienden a considerar a la organización como un ente pasivo, que sólo reacciona al entorno.”. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999,

p.360). Ésta Escuela también se caracteriza por considerar a otros dos elementos como las principales fuerzas del proceso de creación estratégica: *la organización y el liderazgo*. Habremos de reflexionar también que, a medida que repasamos las Escuelas precedentes, el “poder” del *estratega central* se va diluyendo gradualmente. En este punto -y para poder continuar-, resulta necesaria la transcripción completa de una reflexión fundamental que hacen Mintzberg, *et al.* (1999):

En la Escuela de diseño y luego en la Escuela empresarial, el jefe tenía la autoridad. Las [Escuelas] de planificación y posicionamiento modificaron esto, introduciendo *planificadores* y *analistas* como *estrategas de apoyo*, mientras que una rama de la Escuela cognoscitiva prestaba atención a las *limitaciones* del pensador estratégico en un mundo complejo. Primero la Escuela de aprendizaje y luego la [Escuela] de poder introdujeron estrategias adicionales, y éstos se convirtieron en la *colectividad* de la Escuela cultural. Pero en todos los casos, la noción de los *estrategas* continuó con su reinado supremo, quienquiera que fuese: *un individuo* o la *colectividad*, en cooperación o en conflicto. En este apartado, el entorno asume el mando. (pp. 361-362)

Entonces, si el *entorno* se resume como “Todo aquello que no constituye la organización misma” (*Ibíd.*, p.362), éste adquiere una dimensión abstracta.

Los orígenes de la Escuela ambiental se remontan a la “Teoría de la contingencia” (Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967; Woodward, 1958), “Que describía las relaciones entre dimensiones particulares del entorno y atributos específicos de la organización, [...] cuanto más estable el ambiente externo, más formalizada la estructura interna” (*Ibíd.*, p.363).

O lo que es lo mismo: Un ambiente estable favorece la planificación.

Pero luego llegaron los teóricos organizacionales apodados a sí mismos como los “Ecólogos de la población”, (Hannan y Freeman, 1977; Betton y Dess, 1985). Para ellos una

pregunta resulta de singular importancia: ¿Por qué existe tanta diversidad de organizaciones?, su respuesta es sencilla: “el fin o supervivencia no devienen de su capacidad [la de las organizaciones] para cambiar, sino de la capacidad del ambiente para seleccionar y retener determinadas organizaciones y descartar otras” (Garcilazo; 2011, p.13).

No obstante, desde el enfoque de los “Teóricos institucionales”, éstos “afirmaban que las presiones políticas e ideológicas ejercidas por el entorno reducían pero no eliminaban la decisión estratégica.” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999).

Para continuar, repasemos las premisas de la Escuela ambiental según los mismos autores:

1. Al presentarse ante la organización como un conjunto de fuerzas generales, el entorno es el actor principal en el proceso de creación de estrategia.
2. La organización puede responder a esas fuerzas, o bien ser expulsada por ellas.
3. De este modo, el liderazgo se convierte en un elemento pasivo cuya misión es leer el entorno y asegurar una adaptación correcta por parte de la organización.
4. Las organizaciones terminan juntándose en claros nichos de tipo ecológico, posiciones donde permanecen hasta que comienzan a escasear los recursos o las condiciones se vuelven demasiado hostiles. Entonces, mueren. (p.363)

Recordemos que la Teoría contingencial surgió como una respuesta a la Administración científica, que sugería que existe “la mejor manera” (el *best one way*) de gestionar una organización (y su producción). Para los partidarios de la Teoría de la contingencia, la premisa fundamental es “Todo depende” (*all depends*).

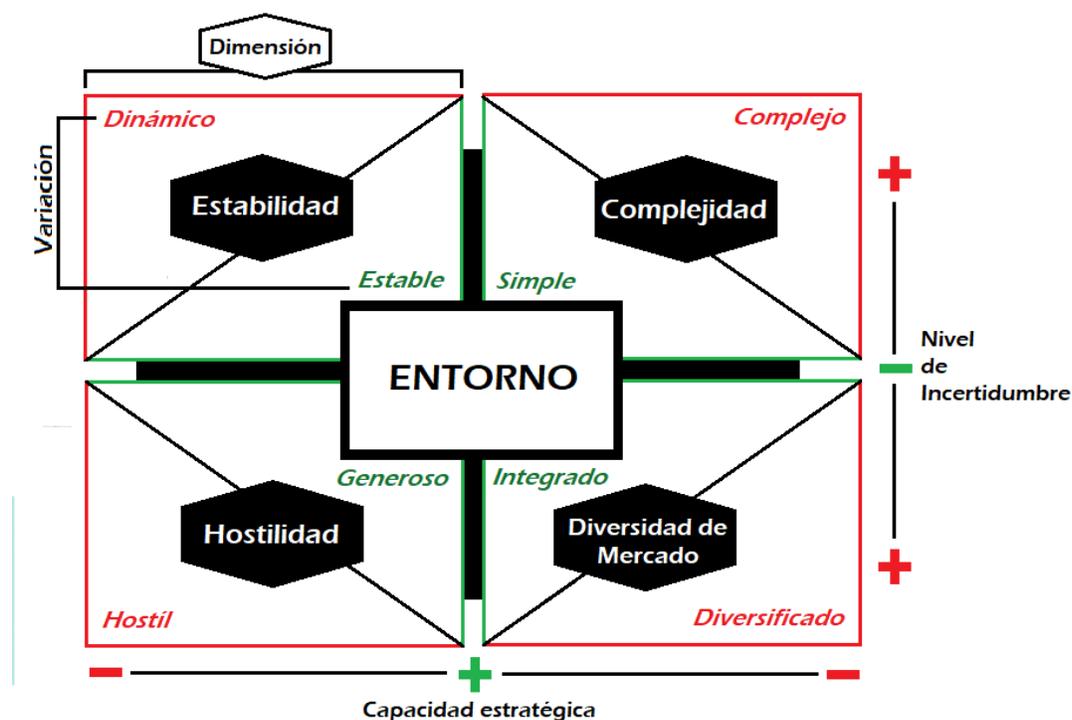
Pero, ¿de qué depende?: Del tamaño organizacional, de su tecnología, de la estabilidad de su entorno y de de la hostilidad externa. A éstas, Mintzberg (1979) las denomina como “Dimensiones externas” y se detallan a continuación:

Tabla 2.7. Dimensiones externas de las organizaciones (Mintzberg, 1979)

Dimensión	Descripción
1. Estabilidad	El entorno de una organización puede variar de <i>estable</i> a <i>dinámico</i> . Existe una variedad de factores que pueden dinamizar el entorno: gobiernos inestables, cambios inesperados en la oferta y/o demanda, tecnologías cambiantes. Aunque “ <i>Los verdaderos problemas están causados por cambios que se producen en forma inesperada, para los cuales nunca hubiese podido discernirse un patrón por anticipado.</i> ” (Mintzberg, 1979, p. 268)
2. Complejidad	El entorno de una organización puede variar de <i>simple</i> a <i>complejo</i> . Un entorno es complejo cuando requiere que la organización cuente con conocimientos sofisticados. No obstante, se vuelve más simple cuando ese conocimiento puede ser reorganizado en forma racional, es decir dividido en componentes fácilmente comprensibles.
3. Diversidad de mercado	Los mercados de una organización pueden variar de <i>integrados</i> a <i>diversificados</i> .
4. Hostilidad	El entorno de una organización puede variar de <i>generoso</i> a <i>hostil</i> . La hostilidad se ve influenciada por la competencia, las relaciones de la organización con los sindicatos, el gobierno y otros grupos, así como también por su disponibilidad de recursos.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, 1989 (En Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp. 364-365)

Con base en el cuadro anterior, se presenta la Figura 2.13 que esquematiza gráficamente –y de manera sistemática- las dimensiones del entorno que afectan a las organizaciones:

**Figura 2.13.** Dimensiones y variación del entorno organizacional según Mintzberg (1979)

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, 1989 (En Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp.364-365)

Mientras que por su parte los “ecólogos poblaciones” consideran que “dado que la estructura básica y el carácter de una organización se fijan poco después de su nacimiento, y no necesariamente a través del aprendizaje o la adaptación, es por ello que las medidas [estratégicas adoptadas por la organización] la vuelven más rígida y menos capaz de tomar decisiones verdaderamente estratégicas”. (Hannan y Freeman, 1977, p.957).

Al “adoptar y modelar sus propias estructuras, las organizaciones corren el riesgo de volverse rígidas, tendientes a la inercia, a la imposición de formas inflexibles de legitimidad (autoridad) y quedan sujetas al problema de una «racionalidad colectiva»”. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.367)

Otro elemento a considerar, son los recursos de la organización. Mintzberg, *et al.* (1999) sostienen que: “La innovación proporciona una ventaja, pero la supervivencia depende de la capacidad de la organización para adquirir recursos, los cuales son finitos.” (p.369).

Entonces, cuando aparecen más organizaciones en el mismo nicho, “se produce una lucha por los recursos, que elimina a las organizaciones menos aptas [...], es entonces el *entorno* el que establece los criterios de aptitud. Las organizaciones que lo satisfacen logran sobrevivir, y las que no, son eliminadas” (*Ídem*). Aunque aun así los ecólogos poblacionales dejan una ventana abierta a la estrategia al afirmar que:

Las organizaciones tienen posibilidad de decidir, aunque por lo general [su decisión] sea accidental: pueden tratar de aprovechar al máximo su entorno, de perfeccionar su aptitud, o pueden reservar ciertos recursos para futuras emergencias. [...] La organización tiene un espacio para apostar por su futuro, y decidir la cantidad y el tipo de recursos que retendrá como reserva. (Hannan y Freeman, 1977; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, pp. 367-368)

Mintzberg y colaboradores nos recuerdan que la “ecología de la población” se ha convertido en una búsqueda de lo que puede aumentar o reducir las posibilidades de

supervivencia de una organización, atendida a las metáforas básicas de selección en términos de pasivos:

Tabla 2.8. Metáforas de las etapas de las organizaciones (Mintzberg, *et al.* 1999)

Pasivo	Propiedad (metáfora)
1. Nacimiento	El nacimiento se logra con ideas innovadoras y energía empresarial.
2. Madurez	Esta caracterizada por una fuerte considerable de recursos, poder y estabilidad en términos organizacionales.
3. Pasivo de la adolescencia	El mayor peligro para la adaptación de las organizaciones se encuentra en su transición entre infancia y madurez.
4. Pasivo de la novedad	Las organizaciones nuevas en un nicho dado, tienen más probabilidades de morir que aquellas que has estado allí más tiempo
5. Pasivo del tamaño	Pronostica que las organizaciones más grandes están más dotadas de recursos, y por lo tanto tienen menos probabilidades de fracasar.
6. Pasivo del envejecimiento	Las ventajas iniciales se convierten en fuente de inercia a medida que la organización envejece. Ello condiciona su capacidad de reacción estratégica.

Elaboración Propia. 2018. *Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, p.369)*

Autores como Van de Ven (1979, p.324) y Astley (1985) consideran que el ambiente no necesariamente determina el destino de las organizaciones, y que las decisiones no están programadas por herencia genética. Gould (1980), mediante la noción de “Equilibrio interrumpido” considera que el enfoque *darwiniano* propuesto por la “ecología poblacional” no debería ser tomado con tanta euforia en el ámbito del desarrollo organizacional, dado que “el registro geológico parece proporcionar tanta evidencia de cataclismos como de cambio gradual” (p.187).

Él, concluye que “la vida es una historia de intrincadas bifurcaciones y desvíos, con sobrevivientes momentáneos que se adaptan al cambio en sus ambientes locales.”. (1982, p.12; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.371). Para rematar, Astley (1984) distingue dos tipos de adaptación: la individual y la comunal. “Esto significa que «un organismo individual

puede hacer frente a las variaciones locales en su entorno», algunas veces incluso en forma temporaria, así como las organizaciones crean sus [propias] estrategias.” (p.530, en *Ibíd.*).

Max Weber creía que las organizaciones eran “modeladas por la marcha implacable del racionalismo técnico y directivo, la cual se expresa en una burocratización cada vez mayor. Existe una «jaula de hierro» del racionalismo [...], que modela lo que los *managers* enfrentan.”. (*Ídem*). Las ideas de Weber preceden a las de lo que Mintzberg, *et al.* (1999) llaman “Teóricos institucionales” quienes consideran al *entorno* como un depósito de dos tipos de recursos: *económicos* y *simbólicos*. Consideran que: “Los primeros son familiares y tangibles, como el dinero, la tierra y la maquinaria. Los segundos incluyen cosas como la reputación, eficiencia, líderes reconocidos y el prestigio. La estrategia se convierte en un medio para adquirir recursos económicos, transformarlos en simbólicos, y viceversa.”. (*Ibíd.*, p.372).

Mediante este mecanismo –afirman- se puede proteger a la organización de la incertidumbre en su entorno. Ello además conduce a que, con el tiempo, las organizaciones que comparten el mismo entorno adoptan estructuras y prácticas análogas.

Critica, contribución y contexto de la Escuela ambiental. Para los partidarios del Management estratégico como Mintzberg, *et al.*, la interpretación del entorno organizacional – desde la perspectiva de la Teoría de la contingencia- “suele ser muy abstracta y vaga.”. (*Ibíd.*, p.374). Por ello, y dada la naturaleza “estructuralista” del *management*, éste considera que debido a la variabilidad propia de cada entorno, mercado, nicho, momento histórico, etcétera; las organizaciones “siempre” se enfrentan a retos específicos en momentos específicos. Y es ahí donde cabe la creación de estrategia. El enfoque de la Escuela ambiental, deja además varias preguntas en el aire: ¿Cómo es posible que dos organizaciones *diferentes* puedan operar con éxito en entornos *similares*?, ¿Los *entornos* seleccionan organizaciones o estas representan a los primeros?, ¿Qué es propiamente el “entorno de una industria”, nicho o

mercado?, ¿Los *entornos* realmente existen o son sólo “percepciones”, “constructos sociales”?, ¿Se puede afirmar que algún organismo carezca de poder de decisión?

Incluso para los mismos Hannan y Freeman (1977), las organizaciones grandes pueden crear vínculos con otras para reducir las presiones de la selección natural, y entonces, en vez de caer sistemas individuales, caen las cadenas enteras. Para Hage (1976) “las organizaciones eligen sus límites y de este modo limitan sus decisiones.”. En el campo de la gestión estratégica y del estudio organizacional los ejemplos de creación de estrategia son amplios y constantes. El entorno condiciona, pero no delimita la estrategia.

Si continuamos con las Escuelas de configuración organizacional, desde la perspectiva del Management estratégico, queda una Escuela pendiente: la Escuela de configuración, que es justamente la que proponen como modelo propio Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999). Dicha escuela se aborda en el siguiente capítulo junto con otros modelos de Configuración organizacional, estos últimos inscritos de lleno en el campo de los Estudios Organizacionales, y que juntos, brindan una perspectiva tanto más holística, como ecléctica del estudio y comprensión organizacional.



Configuración organizacional



Este capítulo aborda tanto a la Escuela de configuración propuesta por Mintzberg, *et al.* (1999), que si bien podría considerarse como parte del Management estratégico, debido a su orientación ecléctica, resulta de pertinencia en el campo de estudios que nos atañe, los Estudios Organizacionales (EO), dado que a pesar de que poseer retóricas –e incluso narrativas- diferentes, ciertos de sus conceptos y preocupaciones centrales resultan sorprendentemente similares.

Posterior a ello y desde el arsenal teórico en que se circunscriben los EO, se analizan ciertas formas de organización, desde las burocráticas hasta aquellas organizaciones posmodernas o las que funcionan como Anarquías organizadas, enlistándose entre estas a los sistemas flojamente acoplados y los Sistemas de acción organizada. Ello a efecto de dilucidar como las organizaciones pueden tomar diferentes formas y por ende, configuraciones distintas.

3.1 La Escuela de configuración organizacional

Para Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999) “La *transformación* es una consecuencia inevitable de la *configuración*.”, y les resulta clara una idea: la creación de estrategia es la continuidad del cambio organizacional, ya sea como *plan premeditado* o como *modelo emergente*. Consideran además, que las estrategias sirven para estabilizar la dirección de una organización. (pp. 382-383).

Entre líneas, podemos apreciar, que ellos conciben a las organizaciones como una sucesión de eventos y fenómenos concatenados en un espacio físico, simbólico e histórico que gradualmente va pasando por una serie de etapas de madurez, en que la gestión estratégica (y también el liderazgo) puede ejercerse –en un principio- desde las pautas propias de las Escuelas más prescriptivas (como las Escuelas de configuración o empresarial), hasta alcanzar etapas de “madurez organizacional” en que probablemente habrán de resultar modelos de gestión más formales y planificados –de carácter híbrido incluso-. Nos hacen además una advertencia fundamental: “La creación de estrategia, implica destruir las estrategias anteriores de modo que la organización pueda realizar la transición a un nuevo estado.”. (*Ibíd.*, p.383). En la Escuela de configuración “este proceso, implica una transición drástica.”.

En términos prácticos, la *configuración organizacional* es terreno fértil para académicos y cuerpos especializados, mientras que la *transformación organizacional* es el terreno propio de los *managers* y los consultores. La Escuela de la configuración busca agrupar en categorías simplificadas de variables estratégicas al proceso de decisión estratégica, al que también consideran, que ésta directamente relacionada con las diferentes etapas de revolución a lo largo de la historia de la propia sociedad humana contemporánea. (Briton, 1938; Toynbee, 1957; Rostow, 1971; Gerhard, *et al.*, 1966; Popescu; 1965; en *Ibíd.* p.385). Más aún, consideran a las grandes transformaciones estratégicas “como análogas a las revoluciones políticas y culturales.”.

Tal vez haya sido Alfred D. Chandler (1962) quien haya sentado las bases fundacionales de la Escuela de configuración, ya que propuso “una teoría de estrategia y estructura en una secuencia de cuatro etapas claras. Además, llegó a una conclusión –aún hoy ampliamente citada- de que: “La estructura sigue a la estrategia.”. Pero, ¿Cuáles son las premisas de la Escuela de configuración? Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999) mencionan seis:

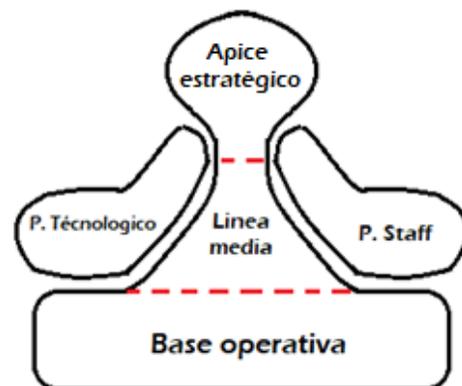
1. La mayor parte del tiempo una organización puede ser descrita en términos de alguna clase de configuración estable en sus características; durante un lapso posible de distinguir, adopta una forma particular de estructura que combina un tipo particular de contexto, el cual la lleva a embarcarse en determinadas conductas que dan lugar a un conjunto peculiar de estrategias.
2. Cada tanto, estos periodos de estabilidad se ven interrumpidos por algún proceso de transformación: un salto cuántico hacia otra configuración.
3. Con el correr del tiempo, estos estados sucesivos de configuración y periodos de transformación pueden ordenarse en secuencias regulares, en tanto ciclos vitales de la organización.
4. Por lo tanto, la clave del Management estratégico está en mantener la estabilidad –o al menos un cambio estratégico adaptable- la mayor parte del tiempo, pero periódicamente hay que saber reconocer la necesidad de transformación, así como tener la capacidad de administrar ese periodo perturbador sin destruir a la organización.
5. De acuerdo con ello, el proceso de creación de estrategia puede ser de diseño conceptual o de planificación formal, de análisis sistemático o de liderazgo imaginativo, de aprendizaje cooperativo o de política competitiva, centrado en el conocimiento individual y en la socialización colectiva, o como una simple respuesta a las fuerzas del entorno; pero en todos los casos debe ser hallado en su propio momento y contexto.
6. Las estrategias resultantes adoptan la forma de Planes o Patronos, Posiciones o Perspectivas, o tal vez estratagemas, pero nuevamente, cada una en su propio momento y considerando su propia situación. (pp.386-387)

Configuraciones de estructura y poder en las organizaciones. Khandwalla (1970) explicó –con base en el estudio empírico que realizó entre varios hospitales norteamericanos- que las organizaciones funcionaban con eficiencia porque reunían diferentes características de maneras complementarias, por ejemplo: cierta clase de planificación, con otra de estructuración y un determinado estilo de liderazgo. A partir de este indicio, Mintzberg (1979, 1983) se interesó por el estudio de la *configuración* organizacional desde dos perspectivas: la *estructura* y las *relaciones de poder*. A partir de su trabajo describió siete tipos diferentes de ellas⁷¹, tales tipos de estructuras –en tanto organigramas funcionales- son:

1. **La organización empresarial.** La organización empresarial es *simple, pequeña* (frecuentemente) y *joven*. *Apenas más que una sola unidad que consiste en el jefe y todos los demás.* La estructura es *informal y flexible*, con gran parte de la coordinación que es manejada por el jefe. Esto le permite operar en un entorno dinámico, donde puede eludir las burocracias. El caso clásico es la firma empresaria (que algunas veces puede crecer mucho bajo el control de su fundador). Pero en momentos de crisis, incluso las organizaciones relativamente grandes se vuelven hacia esta forma de liderazgo.



2. **La organización mecánica.** Opera como una *maquina* altamente *programada* y bien *aceitada*. Es consecuencia de la Revolución industrial, con trabajos cada vez más *especializados* y



⁷¹ Los autores aclaran que "Cada configuración está idealizada, es una simplificación, en realidad, una caricatura de la realidad. Ninguna organización real es exactamente como las mencionadas, aunque algunas se acercan notablemente." (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.391)

estandarizados. El líder está claramente por sobre la base operativa. En el modelo, en uno de los costados está el personal tecnológico (planificadores, analistas, etc.) y en otro lado está el personal de staff (o apoyo). También elabora una línea jerárquica por el medio, para controlar a las muchas que ejecutan una función a niveles más bajos. Esta clase de organizaciones tiende a encontrarse en nichos estables y maduros con tecnologías de producción o servicios masivos establecidos (sector automotriz, aviación, correos, etcétera.)

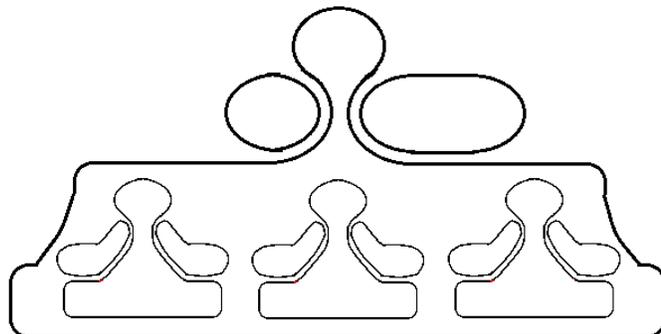
3. **La organización profesional.** Domina el presidencialismo. En ella, la organización entrega gran parte de su poder a profesionales altamente capacitados que se hacen cargo del trabajo operativo (como médicos en un hospital, firmas de



abogados, investigadores de un laboratorio, etc.). La estructura es muy descentralizada, independiente y la coordinación es auto-controlada. Los profesionales están respaldados por bastante personal de apoyo, pero se necesita de relativamente poca tecnocracia (o *management*) de menor nivel para controlar lo que hacen.

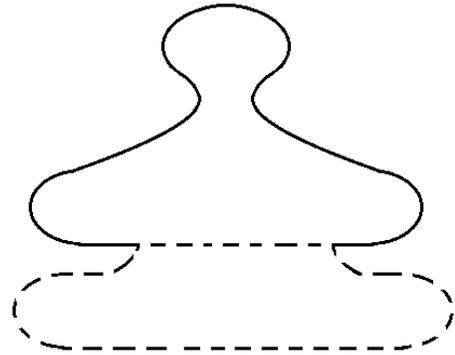
4. **La organización diversificada.**

Ésta no es tanto una organización integrada como un conjunto de unidades con suficiente independencia, reunidas por una estructura



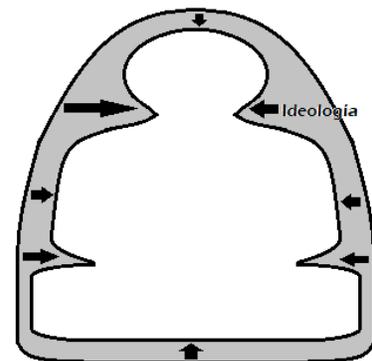
administrativa libre. Como en una corporación de conglomerados, cada “división” tiene su propia estructura para manejar sus situaciones, sujeta a sistemas de control de desempeño por parte de una oficina central remota.

5. **La organización *Ad-hoc*.** Muchos de los nichos contemporáneos (sector aeroespacial, industria del entretenimiento, agencias de publicidad, etcétera.) deben consolidarse de maneras complejas. Dada la alta especialización de sus entornos y de sus proyectos -propios o para terceros- requieren



diversas clases de capacidades (*expertise*), se agrupan y se “ajustan mutuamente” a efecto de conseguir resultados concretos a complejidades concretas. Con el poder de la pericia, disminuye la distinción de nivel entre el personal así como entre la gerencia superior y las demás.

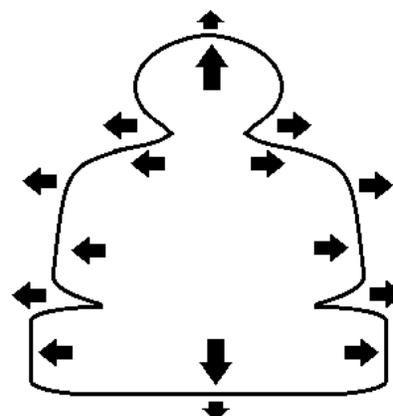
6. **La organización misionera.** Cuando una organización está dominada por una *cultura fuerte*, sus miembros se ven estimulados a aunar sus esfuerzos, por lo que suele haber una *división libre de trabajo*, *poca especialización laboral* y una *menor distinción* entre la gerencia de menor nivel, grupos de personas, empleados



operativos, etcétera. *Los valores y convicciones compartidas entre todos los miembros mantienen unida a la organización.* Por ello, cada persona puede gozar de una libertad de acción considerable, lo cual sigue una *forma casi pura de descentralización*. Aunque los ejemplos obvios son “ciertas” órdenes religiosas y clubes, se encuentran rastros de estos en muchas corporaciones japonesas y en unas pocas organizaciones occidentales con

fuerzas culturales organizacionales (especialmente en las afamadas firmas tecnológicas de *Silicon Valley*), y en ciertos modelos de Sociedades cooperativas.

7. **La organización política.** Cuando una organización es capaz de funcionar sin un sistema estable de poder, sin un elemento dominante, tienen a surgir conflictos, en ocasiones a salirse de control, que conducen a una forma política caracterizada por la separación de las distintas partes. Algunas organizaciones políticas son temporales, en especial durante periodos de



transformación difíciles, mientras que otras pueden ser más permanentes, como en una agencia gubernamental desgarrada por distintas fuerzas, o una corporación empresaria moribunda, protegida durante demasiado tiempo por la estabilidad de su mercado.

Tabla 3.1. Resumen de los elementos clave en las configuraciones organizacionales (Mintzberg, et al. 1999)

Configuración organizacional	Mecanismo coordinador	Sistema clave	Fuerza principal
1. Empresarial	Supervisión directa	Ápice o cumbre estratégica	Dirección
2. Mecánica	Estandarización de procesos.	Tecno-estructura	Eficiencia
3. Profesional	Estandarización de destrezas	Núcleo de operaciones	Capacidades y habilidades
4. Diversificada	Estandarización de productos.	Gerencia media	Concentración
5. Ad-hoc	Adaptación mutua	Personal de <i>Staff</i> (o apoyo)	Aprendizaje
6. Misionera	Estandarización de las reglas	Cultura (ideología)	Cooperación mutua
7. Política	Ninguno	Ninguno	Competencia interna

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, pp. 389-391)

Ahora se presentan (Tablas 3.2 y 3.3) las etapas estratégicas por las que atraviesan la mayoría de las organizaciones según el mismo Mintzberg y Waters (1982):

Tabla 3.2. Etapas estratégicas de las organizaciones. (Mintzberg y Waters, 1982)

Etapas	Características
I. de Desarrollo	Caracterizada por la contratación de personal, establecimiento de sistemas, de posiciones estratégicas, etcétera.
II. de Estabilidad	Se caracteriza por la sintonización de estrategias y estructuras –principalmente- en su justa dimensión.
III. de Adaptación	Está caracterizada por cambios marginales en las estructuras y posiciones estratégicas. También se adapta la ideología.
IV. de Esfuerzo	Se busca un nuevo sentido de la orientación, ya sea de la nada o cambiando mediante la experimentación.
V. de Revolución	Transformación rápida de muchas características al mismo tiempo, generalmente por una alteración no prevista.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, p.392)

Tabla 3.3. Patrones estratégicos en las organizaciones. (Mintzberg y Waters, 1982)

Patrón	Características
I. Sacudidas periódicas	Son comunes especialmente en las organizaciones más convencionales: largos periodos de estabilidad interrumpidos por lapsos ocasionales de revolución.
II. Movimientos oscilantes	Sucedan cuando etapas de convergencia y adaptación hacia la estabilidad son seguidas por otras de esfuerzos divergentes hacia el cambio, algunas veces en el ciclo sorprendentemente regulares.
III. Ciclos vitales	Se da cuando una etapa de desarrollo es seguida por una etapa de estabilidad o madurez.
IV. Progreso regular	La llegan a experimentar aquellas organizaciones que se embarcan en procesos de adaptación relativamente estables.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, p.392)

Ciertas sacudidas periódicas pueden ser especialmente características de las *Organizaciones mecánicas*, las cuales tienden a cambiar mediante revoluciones ocasionales conocidas como «Transformaciones totales», en las *Organizaciones Ad-hoc* los patrones oscilantes parecen ser más comunes ya que “cada tanto, para lograr la máxima creatividad convergen [sus elementos] para crear un poco de orden.”; la *Organización profesional* se caracteriza por los patrones de progreso regular “lo cual implica una adaptación casi perpetua a nivel operativo, con muy pocas transformaciones profundas, [...] en cierto sentido, los ciclos

vitales pueden ser característicos de todas las organizaciones, salvo por el hecho de que algunas viven más tiempo que otras” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.394).

Danny Miller (1980a) del HEC Montreal ha estudiado profundamente los “atributos” de las organizaciones agrupándolos en “arquetipos”, su trabajo transita entre el la Teoría de la contingencia y ésta Escuela de configuración, para él, existen diez arquetipos de creación de estrategia: cuatro de fracaso y seis de éxito. Miller junto a Friesen (1980b, 1982) describió además, que el cambio en las organizaciones llega de manera *cuántica*, mediante la transformación muchos elementos al mismo tiempo –a diferencia de los cambios incrementales propuestos en la Escuela de aprendizaje- que se dan de manera rápida y revolucionaria. Bajo esta perspectiva, se sugiere que las organizaciones resuelven las fuerzas opuestas del cambio y continuidad tendiendo a resolver primero unas y luego las otras, por lo que, grandes transformaciones (reorientaciones) organizacionales se producen muy esporádicamente.

Mintzberg, *et al.*, subrayan que “el éxito no se logra mediante un cambio de estrategias, sino a través de la explotación de las ya existentes.” (p.396), pero “en algún punto la configuración [organizacional] puede perder sincronización con su entorno.”; “entonces puede tener lugar una «Revolución estratégica» (muchos cambios de un solo golpe) y la organización tratará de “lograr una nueva estabilidad para restablecer una postura integrada entre otro conjunto de estrategias, estructuras y cultura lo antes posible: en otras palabras, UNA NUEVA CONFIGURACIÓN”. (1999, pp.396-397).

La *Teoría del cambio cuántico* de Miller, se relaciona en cierta manera con la aproximación del *Garbage Can Model* (GCM) de March, Olsen y Cohen, -al menos en materia de estrategia- ya que al igual que el GCM, consideran que las innovaciones estratégicas están latentes en algún rincón de la organización, listas para entrar en juego en una etapa de

revolución estratégica, y es así como los Patrones emergentes pueden llegar a convertirse en Patrones premeditados.

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) clarifican que la teoría de Miller “parece aplicarse particularmente bien a las organizaciones grandes, establecidas y de producción masiva: *las mecánicas*”. Abundan: “Como están tan basadas en procedimientos estandarizados, tienden a resistir ferozmente el cambio estratégico. Por tanto, éstas son las organizaciones que suelen experimentar largos periodos de estabilidad, interrumpidos por breves accesos de transformación.”. (p.397). Entonces el cambio organizacional ¿De qué manera se da? ¿Es *cuántico* o es *incremental*?, nuevamente: “*all depends*”. Algunas organizaciones (las empresariales, por ejemplo) dependen de las actitudes y aptitudes de sus máximos estrategas, si sus mentes están configuradas de manera revolucionaria, seguramente tomarán acciones estratégicas de manera *cuántica*, si sus organizaciones –por el contrario- se desenvuelven en mercados estables, seguramente los cambios organizacionales serán *incrementales*; eso sí, en nuestro país en particular, su primera meta ha de ser la de sobrevivir al umbral de dos años que más del 97% de las MIPyMES mexicanas no llegan a superar.

Pareciera entonces que la *Escuela de configuración* propuesta por el Management estratégico (omitamos el “pecado de origen” del M.E., es decir su naturaleza estructuralista y funcionalista) puede ser una buena base para la creación de estrategia y gestión organizacional, puesto que se aleja de la ortodoxia de otras Escuelas e integra la visión de varias de ellas en una sola. Para Miller (1996) “la configuración es la esencia de la estrategia.”. Sin embargo, no se puede caer en la simplificación absoluta. La creación de estrategia es un trabajo serio, dinámico y único en cada organización.

Ello resulta importante de aclarar, porque tanto Chandler (1962) como Rumelt (1974) estudiaron la relación entre *estrategia* y *estructura* en la organización. Chandler -al investigar a

las grandes firmas industriales norteamericanas-, concluyó que éstas muestran varias etapas en sus ciclos vitales: 1ª. *La adquisición inicial de recursos*, 2ª. *Control de recursos y marketing*, 3ª. *El uso eficiente de tales recursos y la consolidación de estructuras funcionales*, 4ª. *Una etapa de crecimiento sostenido y aprendizaje incremental hasta llegar a los límites del mercado* (recordemos que Chandler centró su estudio en organizaciones “exitosas”), y 5ª. *Una etapa de diversificación y adquisiciones que les permitió convertirse en grandes corporaciones*.

Pero a la luz de los años ¿Qué ha pasado con la mayoría de esos grandes corporativos?, podemos apreciar que en muchos casos: o se han contraído hasta quedar con unas pocas unidades de negocio rentables, o han sido adquiridos por firmas más diversificadas y poderosas. Lo cual demuestra que la estabilidad organizacional no tiende al crecimiento constante, ni el éxito está garantizado. El mundo cambia, las estrategias también. Tal vez fue Rumelt (1974) quien lo pudo resumir en los términos más sencillos: “Aparte de a la estrategia, la *estructura* también sigue a la moda” (p.149). Cuando Miles y Snow (1978) estudiaron por su cuenta a diversas industrias (nuevamente norteamericanas, “*american management style*” a final de cuentas), clasificaron las conductas corporativas en cuatro categorías amplias, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 3.4. Categorías de conductas corporativas en la industria –norteamericana- (Miles y Snow, 1978, p.550)

Conducta	Características
<i>I. Defensora</i>	Son organizaciones que se caracterizan por preocuparse por la estabilidad, por “acordonar” una porción del mercado para crear un dominio estable. Un conjunto limitado de productos dirigidos a un segmento estrecho del mercado total. (claves: eficiencia y control)
<i>II. Buscadora</i>	Al contrario de las organizaciones defensoras, buscan activamente productos (o servicios) nuevos e innovadores y oportunidades de mercado (claves: flexibilidad tecnológica y administrativa)
<i>III. Analizadora</i>	Se ubican entre las dos primeras, procuran reducir al máximo los riesgos mientras maximizan las oportunidades de obtener beneficios.
<i>IV. Reactiva</i>	A diferencia de las tres anteriores, reaccionan ante su entorno. Se trata de un tipo de estrategia que nos da cuenta que las organizaciones de este tipo, han optado primero por una de las tres primeras clases de conductas y han fracasado en su aplicación.

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, pp.405-406)

Entre actores racionales, burocráticos y políticos. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, pp.404-405) no dejan de abordar otras cuestiones -más que interesantes-, y fundamentales en la creación de estrategia: *racionalidad y conducta*. Se remiten al trabajo de Graham Allison (1971) quien al estudiar las decisiones políticas de alto nivel –de las partes involucradas- durante la “*crisis cubana de los misiles*”⁷², descubrió que la estrategia (o “*política*” en el ámbito gubernamental) estructura y el estilo directivo se vinculan en una supra-dimensión a la que él llamó el “Modelo de actor racional”.

Éste modelo, considera a los actos de gobierno como “medidas más o menos intencionales de gobiernos nacionales unificados que piensan los problemas de política exterior y política militar en términos de modelos mayormente implícitos que tienen consecuencias significativas por el contenido de sus ideas” (Allison, 1974; en *Ibíd.*, p.404). Los objetivos una vez claros, se ponen en práctica a través de medidas basadas en predicciones sobre los movimientos de la contraparte, partiendo de la idea de que la contraparte actuará de manera racional y calculadora, protegiendo sus intereses y objetivos específicos. De ésta manera se puede engranar un sistema burocrático en situaciones de crisis para lograr una mejor coordinación del propio sistema. “La mira está puesta en las «*percepciones, motivaciones, poder y maniobras de los participantes*». Los sucesos se explican mediante la comprensión de «*quien le hizo qué a quién*», basada en el poder y las aptitudes relativas de los diferentes protagonistas.” (*Ibíd.*, p.405).

Para Pettigrew (1985) la transformación de la configuración organizacional no se da en un “episodio”, sino más bien en una serie de episodios en que se yuxtaponen “entre lo racional y lo político, la eficiencia y el poder, los actores, la fuerza del entorno y la casualidad”. (p. 25; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999, p.406). Las ideas de Pettigrew parecen reafirmar las

⁷² Durante 1962, que fue el momento más álgido de la “Guerra fría”, y que fue el episodio en que la humanidad ha estado más cerca de que nunca de una “tercera guerra mundial”.

del propio Miller acerca del “cambio cuántico”, por sobre el “cambio incremental” como característica de la re-configuración organizacional. Aunque, por su cuenta, Johnson (1987) descubrió que una gran cantidad de *managers* “se consideran a sí mismos como «incrementalistas lógicos» y que ésta es una manera sensata de dirigir. No obstante, están impulsados por un conjunto de convicciones centrales que determinan su interpretación de la complejidad y su manera de enfrentarla.”

Finalmente, está David Hurst (1995) a quien Mintzberg, *et al.*, destacan por su “Modelo eco-cíclico de crisis y renovación” (pp.408-409). En dicho modelo se propone un lazo infinito que consta de las fases de: 1. *Crecimiento*, 2. *Explotación* (colonización de cualquier espacio disponible), 3. *Conservación* (relación estable entre organismos establecidos), 4. *Destrucción creativa* (como el papel que juegan los incendios en un bosque), 5. *Renovación* y 6. *Reinicio del eco-ciclo*. Para Mintzberg y sus colegas, éste modelo eco-cíclico resulta pertinente desde la perspectiva del Management estratégico, ya que en cada etapa se pueden verificar elementos propios de las diferentes Escuelas que lo componen. Por ejemplo la fase de *crecimiento* puede estar vinculada con las premisas de la Escuela de planificación, la fase de explotación con la Escuela empresarial o planificación, la de destrucción creativa con la Escuela ambiental; pero sobre todo, el modelo eco-cíclico en su conjunto se relaciona con su propia propuesta: la reconfiguración constante de las organizaciones.

Configurar es modelar, reconfigurar es transformar, ¿Qué propicia la transformación? El cambio. Muchos de los “gurús” del *management común* consideran que el cambio se puede manejar; para Mintzberg y sus colegas, hablar del “manejo del cambio” -organizacional, evidentemente- equivale a hablar de “guerra santa” o “madres trabajadoras”, es decir, que se trata de un *oxímoron*. Figuras retóricas aparte, la estrategia puede darse desde un sentido muy conceptual o abstracto hasta un sentido muy concreto y tangible. Por ejemplo, las estrategias – ya sean deliberadas o emergentes- que sirven para cambiar un sistema de información o de

producción son a todas luces tangibles y concretas; ¿Pero qué pasa con las estrategias enfocadas a cambiar la “cultura organizacional? Éstas, por su propia naturaleza se tornan abstractas, intangibles, conceptuales (al menos en principio). Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) lo plantean como sigue:

Dicho de otra manera, las cosas más amplias, pero a la vez más abstractas que pueden modificarse en una organización son la visión y la cultura, y las más específicas, los productos y las personas (ya sea reemplazando a la gente que se encuentra allí o mediante un cambio en su conducta). Una organización puede cambiar fácilmente un solo producto o a un individuo. Pero modificar una visión o una estructura sin cambiar nada más, es una falacia, tan solo un gesto vacío. (p.413).

Macro cambio y micro cambio. El cambio organizacional depende de su propia amplitud, mientras que el micro cambio está imbuido dentro *un elemento o grupo de elementos* concretos de la organización; el macro cambio concierne a “toda” la organización. El macro cambio se da como parte de procesos complejos y generalmente, a largo plazo; en cuanto a los cambios a nivel micro, no por el hecho ser cambios de menor escala estos no dejan de ser de gran impacto a nivel organizacional, Mintzberg y compañía (1999) señalan: “Ése es el propio significado de la *estrategia emergente*: que las medidas aisladas pueden conducir a Patrones de acción significativos.” (p.414).

Para estos mismos autores, existen tres enfoques básicos para el proceso de cambio: el *planificado*, el *impulsado* y el *evolucionado* (*Ídem*). El *cambio planificado* es *programático*, ya que existe un sistema o conjunto de procedimientos a seguir, van de lo “micro” (mejora de calidad, capacitación, etcétera) a lo “macro” (Desarrollo organizacional, Planeación estratégica). El *cambio planeado* es *orientado*, “un solo individuo o un grupo pequeño, por lo general en una posición influyente de autoridad, supervisa el cambio y se asegura de que se produzca...” (*Ibíd.*, p.415). Finalmente, el *cambio evolucionado* es *orgánico*, es propiciado por

personas que no ocupan puestos de autoridad significativa, con frecuencia, en los puestos remotos de la organización.” (p.416), en esta clase de cambio, hacia el lado micro se encuentra el desafío político (ya abordado por la Escuela de poder), mientras que el nivel macro se encuentra se encuentra el “aprendizaje estratégico” (analizado en la Escuela de aprendizaje). Para ilustrar gráficamente lo anterior, se presenta la Figura 3.1.:

»»» Mapa de los métodos de cambio organizacional.
(Mintzberg, 1977)

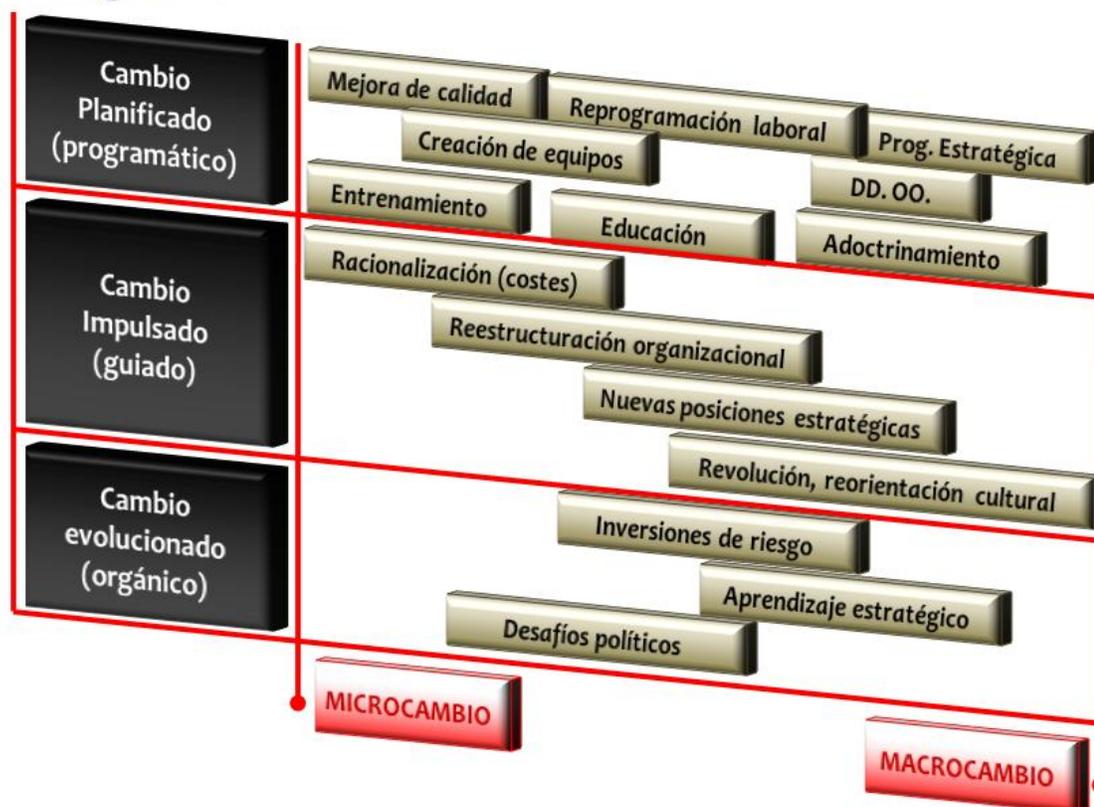


Figura 3.1. Mapa de los métodos de cambio organizacional. (Mintzberg, 1977)

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999, p.415)

Pero, ¿qué tan amplio puede ser cambio organizacional? De entrada Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) establecen una posición tajante al afirmar que: “Por cierto, «cambiar la cultura» sola no es más que un montón de palabras huecas, la cultura no cambia en absoluto cuando el resto [de las estructuras y mecanismos de la organización] permanece igual.” (p.417). La amplia bibliografía del *management popular* es muy propensa a proferir recetas de

cambios amplios (transformaciones) en las organizaciones, y cómo éstas conducen hacia el éxito, pero su vulnerabilidad y cuestionabilidad se encuentra justamente en su amplitud de recetas: pareciera que el objetivo de cada una es erigirse sobre las anteriores. Mintzberg y sus colaboradores son categóricos: “No existen recetas mágicas” (*Ídem*). Para ellos, el truco está en equilibrar el cambio con la continuidad, y afirman: “...por lo general resulta más efectivo –y también más difícil- buscar maneras de integrar lo mejor de lo nuevo con lo más útil de lo viejo”. Y agregan: “Los directivos deben determinar dónde pueden intervenir, qué deben modificar y qué dejar funcionar en manos de otros, cuándo, a qué velocidad y en qué secuencia.” (p.418).

Aunque pareciera que la creación de estrategia y la transformación organizacional (que repercuten en la configuración organizacional) son impulsados desde el Ápice estratégico, hay evidencia empírica que ha demostrado (Tichy y Sherman, 1993; Dickhout, Denham y Blackwell, 1995; Beatty y Ulrich, 1991; Doz y Thanheiser, 1996; Beer, *et al.*, 1995) que muchas de las grandes “transformaciones” organizacionales surgen con pequeños pero efectivos cambios que son puestos en práctica en la “periferia”, en divisiones alejadas de la sede central, impulsadas por estrategias de orden secundario, y son acciones que tienen que ver más con el aprendizaje que con la planificación.

Entonces, cabe la pregunta ¿La transformación se da de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?, nuevamente la respuesta es: todo depende. ¿Y de qué depende? “De los objetivos, necesidades y capacidades de la organización.”⁷³ (p.426)

Casi para concluir, en *Safari a la estrategia* (1999) Mintzberg pone a consideración de sus lectores los aportes de otra de sus colegas de la Universidad de McGill, se trata de Frances Westley (y Mintzberg, 1992) quien como psicóloga de la religión, ha encontrado desde su campo de estudios de origen, una relación entre los mecanismos de las que varias de las

⁷³ **N. del A.:** No estaría de más añadir a la afirmación las palabras “circunstancias”, “contexto” o “entorno” como un cuarto elemento relevante en tal sentencia.

grandes —e históricamente relevantes- religiones se han valido para adaptarse a los tiempos contemporáneos de manera análoga a la que muchas organizaciones lo hacen. A tal fenómeno lo denominan “Ciclos del cambio organizacional”. Westley y Mintzberg (1992; en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel) sostienen que:

Con el tiempo, todas las organizaciones deben atravesar condiciones que amenazan su propia existencia. Y a la larga, la mayoría de ellas sucumben. Lo que distingue al mundo religioso es el hecho de que ellos han encontrado formas de mantenerse a través de esos cambios. Además, parecen evitar las costosas oscilaciones entre el caos del cambio y la rigidez de la estabilidad, alcanzando alguna síntesis entre las tendencias opuestas. (1999, p.427)

Para tal efecto, consideran a tres modelos de tipo orgánico, que no están impulsados por un líder único en absoluto, y donde queda ausente cualquier clase de planificación. Se trata; primero, del *modelo de enclavamiento*, característico de la iglesia católica la cual es una de las más grandes organizaciones de la humanidad, es de naturaleza burócrata, centralizada y con estructuras rígidas, ha sobrevivido por casi dos mil años gracias a sus notables planificadores, su adaptación y negociación según la época y región para obtener recursos y legitimidad, ello mediante la integración y el aprendizaje, lo que les ha permitido “capturar” enclaves particulares a lo largo del curso de la historia y del mundo entero. Ejemplos puntuales de esta clase de organizaciones las representan. P. ej. *Unilever, P&G, PBG y Walt Disney Corp.*

El segundo modelo llamado *de clonación* lo representa la iglesia protestante, que consiste en la división de los grupos en organizaciones separadas. Manifiestan pluralismo pero también un conjunto similar de creencias y prácticas, los que la dota de homogeneidad, si bien cada *clon* compite por la captación de miembros, al mismo tiempo asegura que tales sean captados por la misma fe, independientemente del clon. Este patrón se puede observar en organizaciones que tiende a crecer mediante la diversificación con desarrollos internos. P. ej.: *Google, 3M, o Bosch.*

Finalizando el listado está el *modelo de desarraigo*, que se caracteriza por “buscar maneras de manejar el cambio visionario de modo de mantener en el tiempo la intensidad carismática de las primeras etapas de la organización, evitando que las etapas posteriores se vuelvan rutinarias” Éste modelo fue característico del “budismo primitivo” en la India, cuando los monjes eran instados a evitar cualquier clase de apego hacia un “maestro” o comunidad en particular; dicho modelo si bien propicia el aprendizaje en particular, inhibe el aprendizaje organizacional; además, debido a las constantes interrupciones, los miembros de la organización pueden terminar desertando en busca de estabilidad y racionalidad. (*Ibíd.*, pp.432-433).

Aunque parezca que el *modelo de desarraigo* sea poco común, pensemos en el emblemático caso de Siemens, o en Volkswagen, o en Toyota, compañías que al finalizar la Segunda guerra mundial debieron reinventarse a sí mismas, precisamente mediante una etapa de “desarraigo” de sus propios gobiernos (Alemania y Japón respectivamente, quienes perdieron dicha guerra). Otros casos a considerar son los de las empresas que se desincorporaron del estado mexicanas a partir de la ascensión del modelo económico neoliberal (adelgazamiento del estado) en los años ochenta: *Telmex*, *Mexicana de aviación*, *Aeroméxico*, *Dina*, etcétera.

Estos modelos no siempre se dan en forma pura ni independiente unos de otros, aunque cuando se manifiesta el proceso, primero se presenta un *desarraigo* inicial, luego un *enclave* en que un grupo dentro de la organización asume el control y aprendizaje, hasta llegar a la etapa de *clonación* donde replican su modelo –después de la crisis- en nuevas unidades subsecuentes. Westley y Mintzberg concluyen: “En diversos momento y en ocasiones de forma simultánea, las organizaciones contendrán tendencias de clonación, enclavamiento y desarraigo. Lo importante es el mantenimiento de una tensión creativa: hay que aprovechar la visión, dirigir el aprendizaje y delegar el poder de planificar” (1992, p.56; en *Ibíd.*, p.433).

Crítica, contexto y contribución de la Escuela de configuración. El crítico más acérrimo a ésta Escuela ha sido sin duda el sociólogo británico Lex Donaldson, quien básicamente cuestiona cualquier clase de ortodoxia en la Teoría organizacional ya sea desde una perspectiva crítica o demasiado simplista (recordemos su enconado debate con Stewart Clegg).

Y defiende la posición de la Teoría de la contingencia, para él, las organizaciones “reales” van más allá de simples estructuras o burocracias mecánicas. En otras palabras: las organizaciones están en escalas de grises, no son blancas o negras. Cada tipo de organización observa problemas específicos y concretos. Hasta ese punto estamos de acuerdo con él.

El problema fundamental del cambio organizacional, ya sea incremental o cuántico, es que el “equilibrio” es un asunto relativo, mientras una organización sea relativamente eficiente y tenga buenos resultados, se le podrá considerar en equilibrio. Empero, siempre existen problemas que subyacen en ella o a los que se enfrenta, los cuales de alguna u otra manera la afectan.

Por tal motivo, las diversas teorías y escuelas que se abordan desde el Management estratégico tienen puntos fuertes y débiles que bien trasladados al estudio organizacional pueden ayudar a la consolidación de este ecléctico campo de estudio, pero sobre todo, a las organizaciones mismas. Por ello, si bien la Escuela de configuración representa una especie de Escuela simple, híbrida y que tiende a sinterizar, se le debe reconocer su justo valor.

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1999) remarcan “Describir la configuración [organizacional] es distorsionar con la intención de explicar. Pero es válido para cada concepto, cada teoría y cada palabra. Todos simplifican de una manera u otra” (p.436).

Las categorizaciones nos sirven para comprender un mundo complejo, y si bien las categorizaciones son invenciones de nuestra imaginación, convierte a lo abstracto en objetos

identificables. A la Escuela de configuración se le podría llamar también la “Escuela de los contextos.” (*Ibíd.*, p.437), y tal vez su mayor aporte para los estrategas esté sintetizado en las palabras de Miller (1996): “Los *managers* [estrategas] deben evitar el carácter insulso o caótico de la escasez de configuración, al mismo tiempo que la obsesión de un exceso. Los vinos excelentes poseen complejidad y matices, combinando distintos sabores en un armonioso equilibrio.” (p.511, en *Ibíd.*)

Para concluir con las Escuelas del *Management estratégico*, se muestra un cuadro resumen con las principales características de cada una de las diez Escuelas estratégicas hasta aquí analizadas.

Tabla 3.5. Dimensiones de las 10 Escuelas estratégicas. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999)

Dimensiones básicas / Escuela	1. de Diseño.	2. Planificación	3. de Posicionamiento	4. Empresarial	5. Cognitiva
Autores relevantes	Selznick (1957) Andrews (1965)	Ansoff (1965)	Porter (1980, 1985) Schendel y Hatten (1976)	Schumpeter (1950) Cole (1959)	Simon (1947, 1957) March y Simon (1958)
Estrategia	Perspectiva planificada, única	Planes divididos en programas y proyectos	Posiciones genéricas planificadas, estratagemas	Perspectiva única y personal (visión), imaginación (insight)	Perspectiva mental (concepto individual)
Concibe a la organización como:	Ordenada, adaptable, fuente de virtudes y flaquezas dadas.	Estructurada, descompuesta, adaptable al cambio.	Fuente de ventajas competitivas, adaptable.	Maleable, simple.	Incidental, campo fértil para el aprendizaje
Forma de organización (implícitamente favorecida)	Mecánica (centralizada, formalizada)	Gran máquina (centralizada, formalizada, c/ divisiones)	Gran empresa de producción masiva (formalizada, fragmentada, global)	Empresarial, <i>empeneur</i> , MIPyME	Cualquier tipo
Entorno (descripción de la situación org.)	Entorno delineable y estable	Simple, estable e idealmente controlable	Simple, estable y maduro (estructurado y cuantificable)	Dinámico y simple (comprensible para el líder)	Incomprensible
Procesos básicos	Cerebrales, simples e informales, premeditados (prescriptivos)	Formales, descompuestos, premeditados (prescriptivos)	Análíticos, sistemáticos, premeditados (prescriptivos)	Visionarios, intuitivos, mayormente premeditados, pocas veces emergentes	Mentales, emergentes (abrumadores o restringidos) (descriptivos)
Cambio	Ocasional, cuántico	Periódico, incremental	Graduales, frecuentes	Ocasional, oportunista, revolucionario	Poco frecuente (resistido o construido mentalmente)
Protagonistas	Directivo principal (como arquitecto)	Planificadores	Analistas	Líder o dueño	La mente, conciencia
Liderazgo	Dominante, con tendencia a emitir juicios de valor.	Sensible a los procedimientos.	Sensible al análisis.	Domínate e intuitivo.	Fuente de conocimiento, ya sea creativo o pasivo.
Mensaje pretendido	Concordancia	Formalizar	Analizar	Imaginar	Enmarcar
Mensaje real	Pensar (crear la estrategia como un estudio de caso)	Programar (en lugar de formular)	Calcular (en lugar de crear o comprometer)	Centralizar (luego alentar esperanzas)	Preocuparse o imaginar
Etapas organizacional (más probable)	De re-concepción	De programación estratégica	De evaluación	Ya sea: nueva, en transformación o pequeña pero estable	En concepción original re-concepción o de inercia.
Palabras clave	Congruencia, FODA, ventaja competitiva., formulación/aplicación	Programación, presupuestos, programas, situaciones	Estrategia genérica, grupo estratégico, análisis competitivo, cartera, experiencia	Golpe audaz, visión, imaginación (<i>insight</i>)	Mapa, marco, concepto, esquema, percepción, interpretación, racionalismo limitado

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, pp.447-451)

Tabla 3.5. (Continuación) Dimensiones de las 10 Escuelas estratégicas. (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999)

Dimensiones básicas / Escuela	6. de Aprendizaje	7. de Poder	8. Cultural	9. Ambiental	10. de Configuración
Autores relevantes	Cyert y March(1963) Weick (1969); Quinn (1980); Lindblom (1959)	Pfeffer y Salancik(1978); Allison (1971); Astley (1984)	Rhenman y Normann (Ca. 1970)	Hannan y Freeman (1977) Pugh (1967)	Chandler (1962), Grupo McGill (Mintzberg <i>et al</i>); Miles y Snow (1978)
Estrategia	Patrones, exclusividad	Patrones y posiciones políticas y cooperativas, estratagemas	Perspectiva colectiva, exclusividad	Posiciones específicas (nichos), genéricas	Cualquiera de las anteriores
Concibe a la organización como:	Ecléctica, flexible	Conflictiva, desarticulada, incontrolable (micro); controladora (macro)	Normativa, cohesiva	Acomodable, simple	Cualquiera de las anteriores, cambiante periódicamente
Forma de organización (implícita)	Ad-hoc, profesional (descentralizada)	Cualquiera, ad-hoc, profesional o mecánica (cerrada)	Misionera, también mecánica estancada	Mecánica (obediente)	Cualquiera de las anteriores, ad-hoc, y misionera (ambas en transformación)
Entorno (descripción de la situación org.)	Complejo, dinámico, difícil de prever	Contencioso (micro) negociable (macro)	incidental	Exigente	Cualquiera de los anteriores
Procesos básicos	Emergentes, informales, confusos (descriptivos)	Conflictivos, agresivos, confusos, emergentes (micro); premeditados (macro). (descriptivos)	Ideológicos, restringidos, colectivos, premeditados, (descriptivos)	Pasivos, impuestos (por ende emergentes). (descriptivos)	Cualquiera de los anteriores, Integradores, episódicos, en secuencia.
Cambio	Continuo, incremental o gradual, con ocasionales ideas cuánticas.	Frecuentes, graduales	Poco frecuentes (ideológicamente resistido)	Raros y cuánticos (ecología); graduales (T. contingencia)	Ocasional, revolucionario (en otros momentos, incremental)
Protagonistas	Cualquiera que aprenda	Cualquiera con poder (micro); toda la organización (macro)	La colectividad	"El entorno"	Cualquiera a la izquierda, el principal directivo
Liderazgo	Sensible al aprendizaje (propio y ajeno)	Débil (micro), inespecífico (macro)	Simbólico	Impotente	Cualquiera de los anteriores, agente de cambio periódico
Mensaje pretendido	Aprender	Apoderarse	Unirse	Darse abasto	Integrar, transformar
Mensaje real	Jugar (más que perseguir)	Acaparar (en lugar de compartir)	Perpetuarse (en lugar de cambiar)	Capitular (en vez de confrontar)	Agrupar, revolucionar (en vez de matizar)
Etapas organizacional (más probable)	En evolución	Desafío, bloqueo, dominación (micro) cooperación (macro)	De refuerzo o de inercia	De madurez o muerte	De transformación, o revitalización
Palabras clave	Incrementalismo, estrategia emergente, FODA, formulación/aplicación	Negociar, conflicto, coalición, partes, juego político, estrategia colectiva, alianza	Valores, convicciones, mitos, cultura, ideología, simbolismo	Adaptación, evolución, contingencia, selección, complejidad, nicho	Configuración, arquitectura, periodo, etapa, transformación, revolución, revitalización

Elaboración Propia. 2018. Con base en Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, (1999, pp.447-452)

3.2. De la Teoría de la Organización a los Estudios Organizacionales. Nuevas aproximaciones al pensamiento organizacional

La noción de organización supone un tema que ha sido ampliamente abordado tanto desde la perspectiva de la Teoría de la Organización (TO) como por los Estudios Organizacionales (EO), cada uno de ellas desde su postura asume enfoques diferentes hacia el mismo fenómeno: lo *organizacional*. Así, la primera aproximación concibe a la organización bajo la noción de *formalidad/informalidad*, mientras que los segundos la conciben desde la perspectiva de *ambigüedad/complejidad*.

Estas posturas tan disímiles generan a su vez, distintas maneras de abordar su análisis a fin de comprender la dinámica que en ellas se genera y en particular de su comportamiento. Partiendo de esta premisa se pretende mostrar cómo a partir una concepción más incluyente y real de la organización, a través de la perspectiva de los EO existen propuestas que permiten una aproximación a un entendimiento más cercano a la realidad que se suscita al seno de las organizaciones, para lo cual primero se presenta la noción de organización desde el punto de vista de la TO así como de los EO y un análisis de dichas posturas, para posteriormente exponer cómo ésta mirada alternativa permite analizar y comprender el comportamiento organizacional.

Desde la postura de la TO se visualiza a las organizaciones como *sistemas*, y en particular como *sistemas socio-técnicos* (Roethlisberger y Dickson, 1966), pues se considera no sólo el aspecto *formal* sino también el *informal* mediante el reconocimiento del aspecto humano en la organización. Ellos sostienen que dichos sistemas (las organizaciones) suelen mantener el equilibrio y aunque pudiese existir *desorden* o *conflicto*, esto solo es de manera temporal, pues el sistema tenderá nuevamente al equilibrio. Aunado a ello, la Teoría de la *burocracia* sostiene que a través de normas y reglas se le confiere formalidad a la organización lo que facilita su camino en busca de la *eficiencia* y la *eficacia*. En este sentido, el

comportamiento organizacional está enmarcado en lo racional, y la noción de *organización* se limita a la construcción que está representa en un sentido abstracto, en el que a pesar del reconocimiento del aspecto humano, no considera que justamente sean los seres humanos quienes dan vida y forma a cualquier ente organizacional.

Por su parte, desde la óptica de los EO se concibe a la organización como algo más complejo, en el que el *ser humano* es el principal *actor*, y quien a través de su participación e influencia contribuye a conformar el fenómeno organizacional. De tal manera, que partiendo del papel del *ser humano* en la conformación de las organizaciones, es que se considera a éstas como espacios complejos, dinámicos, contingentes y ambiguos en la que confluyen no sólo los intereses de la organización sino también los de cada persona que la integra. Bajo esta perspectiva, los autores que se presentan en este capítulo han formulado perspectivas alternativas para concebir a la realidad organizacional.

De acuerdo con Hall (1996, p.2), existen dos motivos fundamentales para estudiar a las organizaciones. Primero, “porque son un componente dominante de la sociedad contemporánea”; y segundo “porque generan resultados”. Las organizaciones “permean a toda la sociedad, impactan a los individuos, a la comunidad y a la sociedad”. Por ello, “inevitablemente el individuo reacciona ante su vida como empleado dentro de la organización.” (Rosow, 1974; en Hall, 1996, p.3), y su desempeño es afectado por las características de la organización (y su contexto) y por las propias expectativas del individuo, de tal manera que si un individuo recibe de su organización un buen trato y una retribución económica satisfactoria tendrá un mejor desempeño dentro de ella. Por otro lado Hall (*Ibíd.*, p.5) hace referencia a las categorías de individuos, es decir, que la organización clasifica a los individuos en diferentes niveles los cuales se convierten en mecanismos de estratificación.

Así como las organizaciones impactan a los individuos y a las categorías de individuos, también impactan a la sociedad dependiendo de las alianzas o cooperación que logren con el gobierno y los grupos de poder locales afectándolas de manera positiva o negativa. Para Seiller y Summers (1979) "Si las organizaciones participan favorablemente en la vida comunitaria serán menos susceptibles de tener que emigrar de la comunidad con los costos que ello implica". Por lo tanto, existe una relación recíproca entre las organizaciones y su ambiente. Algunos de los impactos específicos que generan las organizaciones están relacionados con los vínculos que pueden establecer con otras organizaciones. Estos vínculos les permiten ser más efectivos (o poderosos), además de ser un medio para lograr una ventaja competitiva y mantener su poder y riqueza a costa del resto de la población. Las organizaciones son agentes de cambio social, el cual se da generalmente de tres formas:

1. *De manera interna*, a través del cambio en las características de los individuos que requiere y en el cambio de patrones de trabajo.
2. *La organización como agente de cambio*, ya que controlan una multitud de recursos no solo sus propiedades y maquinaria además de sus propios empleados, también pueden controlar a la policía, al gobierno, a los medios de comunicación, etcétera; y,
3. *Las organizaciones como entes resistentes al cambio*, cuando éste proviene de afuera de ellas; y dicha resistencia también la pueden presentar sus integrantes de manera individual. Por lo anterior, existen teóricos que consideran trascendental estudiar a las organizaciones, pues éstas son el único medio por el cual se alcanzan los fines deseables como paz, prosperidad y justicia social (Etzioni, 1993).

El mismo Hall, aborda varias definiciones de autores como Weber, Barnard y Marx; también aborda definiciones contemporáneas de autores como Etzioni y Scott. Pero su propia definición de organización dicta que:

"Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de

membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad.”. (*Ibíd.*, p.16)

Y para Hall, las organizaciones son reales en el grado en que los factores organizacionales son responsables por parte del comportamiento de los individuos en todo el tiempo que se desempeñan dentro de las organizaciones. Las organizaciones son realidades para los individuos pues la organización impone su hegemonía sobre ellos (Simon y Blau, 1964). Adicionalmente las organizaciones tienen resultados reales, perduran en el tiempo y trascienden a los individuos.

Respecto a la tipología de las organizaciones Perrow (1967) señala que las características organizacionales son las que sirven como base de clasificación de las mismas, pero aún en día no existe una tipología organizacional “universal” ya que al respecto existe una gran complejidad. Es por ello que se algunos autores (como Hass, Hall y Johnson, 1996; Pugh, Hickson y Hinnongs, 1969) han abogado por abordar un enfoque diferente: la taxonomía organizacional similar a la utilizada en la zoología, con la finalidad de lograr avances teóricos en el análisis organizacional.

El trabajo de McKelvey (1982) es el más avanzado al respecto y considera dos elementos: las *poblaciones de organizaciones* (es decir, las organizaciones del mismo tipo, como los restaurantes de comida rápida); y la *competencia dominante* que se refiere al conocimiento y habilidades técnicas y administrativas que permiten que una organización prevalezca. Sin embargo, existe un conjunto de variables a considerar en cualquier esfuerzo clasificador o taxonómico: el tamaño, el carácter (público o privado), si son lucrativas o no lucrativas; si son democráticas o no; y el grado de poder en el mercado o dominio del ambiente.

Siguiendo a Scott (1981), quien menciona que las organizaciones son objetos de estudio y de preocupación importantes “porque son mecanismos vitales para la persecución de objetivos colectivos en las sociedades modernas y porque se presume que tales son las causantes de muchos problemas de las sociedades contemporáneas”. Debido a ello, el estudio de las organizaciones se está convirtiendo en un asunto de índole interdisciplinario. Éste mismo autor indica una definición de organización desde tres perspectivas:

1. *Como sistema racional*, es decir, visualiza las organizaciones como colectividades altamente formalizadas orientada a la persecución de metas específicas.
2. *Como sistema natural*, se refiere a visualizar a las organizaciones como colectividades buscando sobrevivir, y
3. *Como sistemas abiertos*, porque se trata de coaliciones de grupos de interés altamente influenciados por sus ambientes.

Por su parte, Perrow (1984, p.7) quien es uno de los teóricos organizacionales estructuralistas más influyentes, y que cuya fundamentación es la búsqueda de los elementos que determinan la estructura organizacional. Otros autores de la misma escuela son Woodward, Aston, Hall, Heydbrand y Perrow (*Ibíd.*, p.9); es precisamente Perrow quien compara el estudio de las organizaciones con la comprensión de un elefante, llegando a la conclusión de que cada corriente anterior tocaba solo una parte del elefante y a partir de ella sacó sus conclusiones sin tomar en cuenta el resto de los enfoques o excluyéndolos de su visión particular; y mira dos extremos en el estudio de las organizaciones, desde el *estructuralismo* (enfocados en la función) hasta la visión de los *etno-metodólogos* (enfocados en los sujetos).

Para Perrow el estado de la TO está fragmentado y desorganizado (a lo que llama *arenal organizativo*) y si bien considera que el aspecto humano de la organización ha sido abordado, lo ha sido especialmente desde el punto de vista de la administración superior, lo que provoca la des-individualización de las personas aunque supuestamente sean las personas a quienes

se pretende comprender, lo cual resulta en una contradicción. Él considera que buena parte de la perspectiva etno-metodológica enfatiza el poder de las grandes organizaciones y las élites y compara a la sociedad bajo la influencia de las organizaciones como si fueran niños y a las organizaciones como si fueran las bestias de un zoológico, por lo tanto es razonable que exista tanta disparidad de corrientes de pensamiento acerca de ese zoológico organizacional y por tanto considera que respecto al estudio de las organizaciones no es prudente generalizarlas taxonómicamente.

Mientras, Ibarra y Montaña (1986) señalan que la Administración científica sin formar parte propiamente de la TO, constituye su “base material” y rechazan a quienes afirman que la TO es un remolino de confusos enfoques o un arenal organizativo como Perrow señala. Además, remiten al cuadro de Burrell y Morgan (1979) que resume paradigmáticamente los enfoques, escuelas y períodos de la teoría de la organización. Básicamente se divide en dos enfoques: el social y el organizacional. El enfoque social consta de cuatro ejes administrativos: el psicoanálisis, el marxismo, el *weberianismo* y el *estructural-funcionalismo*. Mientras que el enfoque organizacional consta de un eje productivo llamado administración sistemática que a principios del siglo veinte se convierte en Administración Científica y en los años 30's en la Escuela de las Relaciones Humanas.

En un momento dado el *estructural-funcionalismo* se cruza con la escuela de las relaciones humanas, empieza por el estudio de las Teorías de la burocracia (hacia los años 40), evoluciona en los años 50 en la Escuela del comportamiento, hacia los años 60 da pie al Movimiento contingente (TC) y poco después a la Planeación estratégica que en la actualidad da sustento al análisis estratégico de las organizaciones donde se encuentran con el enfoque social. Señalan también que el eje productivo son los movimientos que tienen una proporción marcadamente ligada a los procesos de manufactura que remiten a la Administración científica, la Escuela de las relaciones humanas y la de Nuevas relaciones humanas; el eje organizativo

que enfatizan Ibarra y Montaña es que existe más complejidad en la organización: como su tecnología, el tamaño, la impersonalidad de las reglas, etc., y ahí se localiza la burocracia, el comportamiento, la contingencia y la planeación estratégica.

El eje administrativo por su parte se refiere al conjunto de técnicas para lograr mayor eficiencia, sus antecedentes están en la AC, en la Teoría económica de la empresa y en la Investigación de operaciones. Por otro lado, abordan el análisis de la administración estratégica y concluyen que la organización es la estrategia del poder y que quitarle al poder sus estrategias es acabar con la estrategia, y que esa es la tarea real del verdadero estratega.

3.3. Formas organizacionales Posburocráticas, Posindustriales y Posmodernas

La burocracia no sólo está ligada al Estado moderno, sino que también ella está íntimamente ligada al desarrollo de la industria y del comercio a gran escala que son a su vez rasgos característicos del capitalismo. Pero como ya se ha explicado el capitalismo se ha transformado de su forma primigenia al hoy llamado *capitalismo posindustrial*. Heyderbrand (1989, p.235) propone una definición de la *forma organizacional* que surge en el *capitalismo postindustrial*.

Esta definición considera tanto a la estructura organizacional como a su fuerza de trabajo, es decir, se trata de una propuesta que adiciona a la visión tradicional modernista de organización, al individuo como un agente tan importante como la propia estructura. Para Heydebrand las nuevas formas organizacionales cobran cada vez mayor relevancia en un entorno de transformación política social a nivel mundial⁷⁴ en que además los cambios tecnológicos, propiciaron una revolución basada en el uso intensivo de la informática y nuevas

⁷⁴ No es una coincidencia que el estudio de Heydebrand en 1989 haya sido desarrollado prácticamente a la par de la caída de muro de Berlín, que fue la mecha que detono la caída también del modelo socialista y la división de la URSS en varias repúblicas, lo que a final de cuentas supuso el fortalecimiento del capitalismo y a una reconfiguración del mapa geopolítico y económico a nivel mundial.

tecnologías de la comunicación, lo cual propició que prácticamente todos los tipos de organización tuviesen que enfrentar a la incertidumbre y al cambio como variables permanentes y que tuviesen que adaptarse a entornos cada vez más complejos.

Las nuevas formas organizaciones surgidas a partir de dicho entorno no son necesariamente una evolución de las formas organizacionales más antiguas como las burocráticas o las industriales, sino que pueden coexistir e incluso fusionarse ello de acuerdo al nicho en que se desenvuelvan; por ejemplo “las formas burocráticas persisten en ciertos nichos institucionales como el sector público u organizaciones gubernamentales o incluso en aquellas corporaciones privadas cuyos mercados no presentan turbulencias, son estables o, por otras razones, predecibles.” (*Ibíd.*, p.236). Heydebrand aborda a las organizaciones laborales desde un sistema de seis dimensiones estructurales de la organización para delinear la noción de forma organizacional agrupadas en torno a la categoría de fuerza de trabajo poniendo énfasis en una concepción antropocéntrica. Tales dimensiones son:

1. *Tamaño de la fuerza de trabajo.* Las organizaciones pueden observar en torno a esta categoría estructural pudiendo ser desde pequeñas y simples hasta grandes y burocráticas. Según Heydebrand (*Ibíd.*, p.240) las compañías transnacionales y multidivisionales junto con las grandes organizaciones gubernamentales ejemplifican a las segundas, mientras que las pequeñas organizaciones que representan a las primeras y son más dinámicas, innovadoras y/o flexibles que su contraparte.
2. *Objeto de trabajo.* Muchas organizaciones productivas ya no están sólo enfocadas a la producción o manufactura, ya que en la actualidad muchas ofertan servicios y tecnología, lo cual convierte al proceso de producción en el producto mismo, y de acuerdo con Goldstein (en *Ibíd.*, p.241) ello se puede apreciar en las industrias de la medicina, la educación y el derecho. Tal cambio ha sido definitorio para el surgimiento de formas organizacionales posindustriales.

3. *Medios de trabajo (o de producción)*. La naturaleza y tipo de tecnología o la complejidad tecnológica empleado en la producción, ha sido una base para clasificar las formas organizacionales que han utilizado autores clásicos como Perrow (1967) y Woodward (1968). Asimismo es importante señalar que los medios de producción han cambiado con respecto a las etapas de desarrollo a lo largo de la historia (desde la revolución agrícola a la era posindustrial) por lo que el grado de tecnificación ha sido de suma importancia en la configuración de las organizaciones.
4. *División del trabajo*. De acuerdo a Chandler (*Ídem*) "La naturaleza, así como el grado de división tecnológica del trabajo están estrechamente relacionados con la tecnología, la composición ocupacional y de competencias de la fuerza de trabajo y la estructura administrativa de control tal y como ésta se manifiesta en la estructura departamental y divisional de las organizaciones". Pero en condiciones posindustriales la división del trabajo tiende a difuminarse o incluso desaparecer.⁷⁵
5. *Control del trabajo*. Se refiere a la naturaleza de la fuerza, la autoridad, la coordinación y el control administrativo en el nivel del proceso de trabajo o del punto de producción. Por ejemplo, en el marco de la consultoría empresarial se considera que un control muy relajado indica que el gerente no tiene contacto con el día a día del proyecto, mientras que un control excesivo sobre las tareas delegadas generalmente demuestra que el gerente no tiene confianza en sus subordinados.
6. *Propiedad y control*. La forma de propiedad y control tiene que ver con las relaciones sociales de producción en el nivel institucional y social. Las redes organizacionales son cada vez más complejas y particulares; el alcance de los actores externos a la organización como los proveedores, aliados estratégicos, las expectativas de los clientes e inclusive la sociedad y el gobierno, cobran relevancia en medida en que mediante su interacción acrecientan su influencia hacia el seno de la organización y condicionan su comportamiento y desempeño.

Con base en las dimensiones anteriormente señaladas por Heydebrand, él sostiene que:

⁷⁵ Un claro ejemplo de ello, son las compañías de software como Google, que cada vez tienden a ser menos verticales jerárquicamente y han alcanzado gran éxito desde una perspectiva de mercado y racionalismo económico.

El esbozo precedente de las variables estructurales sugiere la viabilidad de un diagnóstico respecto del surgimiento de nuevas formas organizacionales. Un perfil general, simplificado, de la organización postindustrial característica indicaría lo siguiente: tendería a ser pequeña o estaría localizada en pequeñas subunidades de organizaciones más grandes; su objeto es generalmente los servicios o la información, cuando no la producción automatizada; su tecnología está computarizada; su división del trabajo es informal y flexible y su estructura administrativa está descentralizada funcionalmente, es ecléctica y participativa, traslapándose de muchas maneras con funciones no administrativas. (*Ibíd.*, p.243)

Y para finalizar con este apartado, Heydebrand resume que:

Las organizaciones postindustriales o aquellas que surgen de la transición tienden a tener una estructura de control post-burocrática a pesar de que los elementos pre-burocráticos como el personalismo de clan, la informalidad y la cultura corporativa pueden utilizarse para integrar lo que en otras circunstancias sería un sistema centrífugo, débilmente enlazado. Una permutación sistemática de estas seis variables derivaría, como resulta obvio, en cerca de 30 subtipos o aproximaciones. (*Ídem*)

Por su cuenta Clegg (1990), identifica un tipo de organización a la que llama *posmoderna*, que es aquella en la que prevalece la *democracia* sobre la *burocracia*, y prevalece el *empoderamiento*⁷⁶ en lugar del control absoluto por parte de la jerarquía. Las relaciones de responsabilidad son *flexibles* en vez de inflexibles, tendientes a realizar actividades de planeación y comunicación a largo plazo y no en el corto tiempo, las relaciones de *desempeño/recompensa* se basan en la colectividad y no en la individualidad, e incluso se

⁷⁶ El "empoderamiento" o *empowerment* de acuerdo a Friedman (1992) está relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) *el social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) *el político*, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones y c) *el psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual.

pondera el liderazgo y no tanto la autoridad formal, fundamentado en la confianza y no en la desconfianza.

Lo cual hace evidente que, éstas organizaciones *posmodernas* propuestas por Clegg son en esencia muy parecidas a la propuesta de Heyderbrand (organizaciones *posindustriales*), en el sentido de que ambas consideran la flexibilización, la descentralización, la participación de los integrantes y la democracia, es decir: muestran la importancia tanto de la cohesión social que logra la informalidad, como la propia participación del individuo a través de su propio empoderamiento, pues los recursos intangibles, como la creatividad e inteligencia de los individuos, se convierten en elementos importante para las organizaciones.

También resulta interesante la perspectiva de la ecología poblacional⁷⁷ de Hannan y Freeman (1977) que definen a las formas organizacionales en términos de los límites que separan las poblaciones de las organizaciones, dado que los procesos sociales están continuamente creándolas y erosionándolas en el nicho en que se desenvuelven, y ellas responden utilizando una mezcla de rasgos estructurales y relaciones con el entorno por lo que pueden adoptar una *infinidad* de formas posibles.

Para la TO y la Administración común las organizaciones altamente formalizadas han sido foco de estudio, y a partir de su comprensión se ha buscado lograr en ellas mayor eficiencia a partir de soluciones prescriptivas derivadas de estudios empíricos que tácitamente asumen que las soluciones a ciertas problemáticas organizacionales son de carácter universal y diacrónico. Y es que durante buena parte del siglo veinte, se asumía que el comportamiento de los actores dentro de las organizaciones estaba regulado por las estructuras formales basadas fundamentalmente en la centralización, normas, políticas y objetivos, que las

⁷⁷ A la que tan fuertemente critican Mintzberg, *et al.* (1999). Se sugiere ver el apartado 2.6.9.

organizaciones mismas tendían de manera natural al equilibrio y que los cambios organizacionales derivaban de un consenso general de manera implícita.

Conforme tanto la dinámica como la configuración de las organizaciones tienden a estar más influenciada por su medio ambiente, la toma de decisiones depende cada vez más de actores conscientes de sus habilidades, capacidades y control sobre los recursos que les otorgan poder, las estructuras se flexibilizan y los cambios se presentan más rápidamente y por lo tanto exigen adaptabilidad, las organizaciones deben utilizar cada vez más estrategias de acción y decisión provenientes de las organizaciones cuyas características más ambiguas y flexibles les permiten competir de mejor manera en contextos dinámicos y/o contingentes. De tal manera que en ambientes complejos y dinámicos, es que co-existen organizaciones con formas diferentes que aún con sus peculiaridades ambiguas y complejidad, funcionan. Lo cual indica, que no existe un tipo de organización que sea estandarizado, sino que en su desenvolvimiento cotidiano las organizaciones se conforman y funcionan de acuerdo a sus circunstancias, a su contexto y a las características cognitivas de sus propios integrantes.

Uno de los elementos que ha sido de interés para los teóricos organizacionales y del cual se han derivado varios estudios, es la “estructura organizacional”. Algunos de estos estudios se centran en cómo es que las organizaciones determinan su estructura. Un primer acercamiento lo planteó la Teoría contingencial (TC), en la que se indica que el entorno determina la estructura de la organización, pues este entorno influye en ella y una manera de adaptarse a los cambios de dicho entorno es justamente la adaptación de la estructura organizacional en aras de la sobrevivencia y la eficacia.

No obstante, desde la óptica de otras teorías, como es el caso del *Nuevo institucionalismo sociológico* (NIS) se plantea una explicación que integra no solo el aspecto racional sino también el papel que juegan los elementos políticos en la adopción de ciertas

formas organizacionales, como forma de respuesta a la influencia del entorno para que la organización pueda lograr legitimación. Para entender cómo es que la estructura organizacional está determinada por un entorno institucionalizado, es necesario exponer concepciones clave de estructura, el entorno, la institucionalización y la des-institucionalización, desde una visión alternativa a partir del NIS. Es por tanto que, Powell y DiMaggio (1991) desde el enfoque del Nuevo Institucionalismo aplicado al análisis organizacional señalan que:

Dentro de los estudios organizacionales, la teoría institucional ha respondido a anomalías empíricas, al hecho de que, como dicen March y Olsen (1984, p. 747), “lo que observamos en el mundo es incongruente con las formas en que las teorías contemporáneas nos dicen que hablemos.” (p.35)

El NIS parte de la idea de entender a la estructura organizacional, no solo desde el punto de vista formal y racional sino también considerando que la misma “está investida de significados socialmente compartidos” (Meyer y Rowan, 1977). Este punto de vista permite entender que la estructura está conformada por elementos objetivos que buscan precisamente el adecuado funcionamiento y eficacia organizacional, pero también considera elementos subjetivos que no son posibles de ignorar, como lo son los elementos culturales. De la Garza (2000) nos señala: “En síntesis, el institucionalismo [...] frente al equilibrio plantea el desequilibrio como norma; a las soluciones universales contrapone las particulares en función del contexto.” (p.22)

Desde la TC se considera que el *entorno* afecta a la *estructura organizacional*, aunque desde la perspectiva de teóricos del NIS -como DiMaggio y Powell (1983)- se aborda una propuesta de entendimiento diferente del *entorno*, ellos lo llaman *campo organizacional*, y se entiende como tal al conjunto de organizaciones que conforman una zona reconocida de vida institucional -como pueden ser proveedores, organismos reguladores, consumidores e incluso competidores-, y sostienen, que la principal virtud de esta proposición es la inclusión de todos

los actores relevantes (y no solo a la competencia), evidenciando que el concepto de campo organizacional es todavía más complejo que el de entorno.

Al hablar de un campo organizacional y de procesos institucionalizados es imprescindible hablar acerca de instituciones e institucionalización. De manera común y generalizada se considera que cualquier órgano formal del Estado o que cualquier organización que ostente el nombre de “instituto” es *per se* una “institución”. Empero, en los círculos académicos el concepto *institución* más bien remite a la noción de un proceso o norma social de carácter diacrónico y universal como podrían ser la familia, el matrimonio o el gobierno que son concepciones reguladoras del comportamiento y están arraigadas y legitimadas en el colectivo social más allá de cualquier debate o cuestionamiento acerca de su existencia, importancia o influencia. El proceso de *institucionalización* es una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por diversos tipos de actores. En tal contexto debe entenderse por *habitualización* a los comportamientos que se han desarrollado y que han sido adoptados por un actor o un grupo de actores para resolver problemas cotidianos o recurrentes. Finalmente, la *tipificación* se refiere a que los significados atribuidos a la *acción habitualizada* han llegado a ser generalizados. (Schutz, 1967, p.54; en Tolbert y Zucker; 1996, p.180).

Teniendo en cuenta que la estructura organizacional puede entenderse desde lo objetivo pero también desde lo subjetivo, y dado que cada organización se encuentra en un entorno complejo que incluye no sólo a la competencia sino a todos los actores relevantes –es decir el *campo organizacional*- se torna evidente que dicho campo organizacional invariablemente influye en la organización, particularmente en su “estructura” y en sus “prácticas”.

Hasta este punto podría pensarse que el resultado o la premisa es la misma que la TC, sin embargo no es así, porque bajo la lógica del NIS, se considera que al seno de las organizaciones no solo se toman decisiones con respecto a su estructura por motivos objetivos,

racionales, eficientistas o incluso para su prevalencia, sino que además las decisiones se toman en virtud de poder atender a las presiones y/o acuerdos del campo organizacional, lo cual sucede por la conectividad que existe entre las organizaciones que conforman dicho campo, es decir, las transacciones que los unen o atan. En otras palabras, las organizaciones pueden adoptar cambios con la finalidad de buscar legitimidad en el “campo” (organizacional) y no necesariamente porque esos cambios repercutan en la mejora de su eficiencia. (DiMaggio y Powell, 1983)

Debido a que el campo está conformado por varias organizaciones, en algún momento determinado en la evolución del campo y sobre todo cuando este se encuentra estructurado, ellas toman decisiones respecto al cambio de sus estructuras –y/o prácticas organizacionales- adaptándose a las demandas de dicho campo para legitimarse y garantizar su supervivencia, lo que las lleva a un proceso de homogenización, al cual DiMaggio y Powell llaman *isomorfismo institucional*, que consideran como una herramienta para entender la “política” y “ceremonia” de las organizaciones modernas. En el campo organizacional el Isomorfismo se manifiesta de tres maneras diferentes, siendo tales:

1. *El Isomorfismo Coercitivo*. Que es el resultado de las presiones formales e informales a la que la organización está sujeta por otras organizaciones, gobierno, cultura y sociedad;
2. *El Isomorfismo Mimético*. El cual es resultado de la adopción por parte de la organización como consecuencia de la implementación de procesos iguales o altamente similares a las de otras organizaciones más legitimadas o más “exitosas” para lograr suprimir ensayos de fuerza y error; y
3. *El Isomorfismo Normativo*. Que tiene que ver con la influencia de grupos profesionales que extienden su lenguaje, normas y prácticas que los legitimen en una red más amplia integrada por otras organizaciones.

No obstante es necesario señalar que aunque si bien la estrategia de Isomorfismo organizacional puede ser buena cuando los recursos están en aumento, puede no ser tan buena cuando los recursos disminuyen.

A pesar de que las organizaciones están bajo la presión del campo organizacional al que pertenecen, no es su única opción la de atender a estas presiones, sino que pueden responder estratégicamente a los procesos institucionales de diferentes maneras. Oliver (1991, p.153) propone cinco comportamientos a través de los cuales las organizaciones pueden enfrentar los procesos institucionales, las considera como estrategias y para cada una de ellas propone diversas tácticas. Esta propuesta representa una manera de manejar los procesos institucionales, es decir, que las respuestas de la organización sean algo intencionado, una acción pensada y controlada por ella misma y no sólo por el campo organizacional, es decir, que el control sea ejercido desde ambos sentidos, siendo tales estrategias:

- La *primer* estrategia que consiste en *ceder*, es decir, aceptar el proceso de institucionalización;
- La *segunda* hace referencia al *compromiso*, es decir buscar equilibrar o negociar con el campo organizacional;
- la *tercer* estrategia radica en *evitar* el proceso de institucionalización;
- la *cuarta* radica en *desafiar*, como una forma más activa de la resistencia;
- y por último, la *quinta* estrategia, la de *manipulación* que se basa en intentar de manera oportunista controlar las presiones institucionales.

Si bien Oliver hace referencia a cada una de estas como un nivel cada vez más activo de resistencia, se podría argumentar que no considera un elemento crucial que es *el poder*, puesto que existe una relación recíproca entre el nivel de resistencia y el nivel de poder, pues a mayor poder de una organización dentro del campo organizacional mayor resistencia podrá observar a los procesos institucionales, e incluso las organizaciones con mayor poder dentro de su campo

organizacional son las que podrán optar por la estrategia de manipulación, las menos poderosas son las que tendrán que utilizar las estrategias defensivas tales como *ceder* y *negociar*.

Además es importante complementar lo expuesto por Oliver con la idea de Fligstein (1991), en el sentido de que las organizaciones no sólo cambian sus estrategias por las presiones del campo organizacional -es decir, las fuerzas que provienen del exterior-, sino que también hay fuerzas dentro de la organización que impulsan esos cambios, esas fuerzas provienen de los “actores clave” y del poder que tienen dentro de la organización para poner en práctica esos nuevos puntos de vista y que repercuten en la transformación de sus estructuras.

De esta manera, resulta posible identificar que la estructura organizacional está conformada por elementos objetivos y subjetivos, y que su entorno –campo organizacional- es mucho más complejo y actúa como una red de intereses, de poder y por lo tanto de influencias a los que la organización puede o no responder institucionalizando formas y/o prácticas organizacionales, por conveniencia política y para lograr legitimidad. Pero, esos cambios no solo provienen de fuerzas del campo organizacional, sino que provienen también del interior de la organización.

3.4. Las organizaciones como Sistemas de acción organizada

Michel Crozier y Erhard Friedberg, desde la óptica del análisis sociológico de las organizaciones, en su ya clásica obra “*El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*” (1990), estudiaron los efectos en las organizaciones de la acción organizada de las personas.

Comienzan explicando que la “acción colectiva” o “acción organizada” no es *per se* un proceso que surja de manera natural o espontánea, o que surja como parte de una

estructuración evolutiva; sino que más bien se configura como una serie de “soluciones específicas que han creado, inventando o instituido actores relativamente autónomos con sus recursos y capacidades particulares, para resolver los problemas que plantea la acción colectiva [...] y su cooperación con miras a cumplir objetivos comunes, aunque de orientación diferente” (1990, p.13).

Estas soluciones suelen no ser las óptimas, por el contrario, resultan ser más bien contingentes, indeterminadas y arbitrarias. (*Ibíd.*, p.14). Según Crozier y Friedberg todo problema material que requiere de cualquier clase de acción colectiva conlleva *incertidumbre*, especialmente en lo referente a su solución concreta. Esta incertidumbre es a final de cuentas el recurso fundamental en toda negociación, y sostiene: “Si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues la «incertidumbre» significa también «poder» para ciertos actores.”. (*Ibíd.*, p.20).

Los actores –individuales o colectivos- son desiguales ante las incertidumbres propias del problema, por tanto, sus recursos y capacidades serán los que determinen su poder y capacidad de acción y/o negociación ante las circunstancias contingentes que enfrenten, y harán uso de ese “poder” para imponerse a otros. “Entonces [en los ‘juegos’ de poder] dominarán los actores capaces de afirmar y de imponer su dominio de las incertidumbres más cruciales.” (*Ibíd.*, p.21).

Aún más, para Crozier y Friedberg:

Toda estructura de acción colectiva por estar sostenida sobre las «incertidumbres naturales» de los problemas por resolver, se constituye como un «sistema de poder». Es un fenómeno, un efecto y un hecho de poder. En tanto constructo humano acondiciona, regulariza, «aplaca» y crea poder, para permitir a los hombres cooperar en las empresas colectivas. [...]. La acción colectiva, finalmente no es otra cosa que la política cotidiana, y el poder su «materia prima». (1990, p.22).

Ésta última afirmación, denota también una postura contraria al racionalismo positivista tan característico -por ejemplo- de la Administración científica (cuya máxima asociada es la de “el hombre como ápice de la maquina”) o del pensamiento de Hegel, Lenin, Marx, Comte o Saint-Simon, quienes predecían “el fin de lo político” y el triunfo de la sociedad racional. Desde la postura de Crozier y Friedberg en cambio, “todo es política, puesto que el poder está en todas partes” (1990, p.23).

Aunque solemos asociar al poder con una estructura de autoridad –organizativa o social como destacan Crozier y Friedberg- no se trata de un atributo o propiedad, sino más bien de un mecanismo central de regulación de cada “sistema” en tanto espacio organizacional. Para Crozier y Friedberg el poder es “una *relación* que en tanto mediación específica y autónoma de los objetos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego, cuyas *fuentes* de incertidumbre –naturales y artificiales- [tales actores], pueden controlar”. (1990, p.26)

La acción, especialmente la “colectiva” es una manifestación de poder. Dado que la acción se da en un campo, arena o marco específico, ésta se manifiesta entonces en una estructura específica. Las estructuras son espacios de interacción física y simbólica donde existen desigualdades, relaciones de dependencia y mecanismos de control social, y son además espacios relativamente estables que cuando se transforman de manera más o menos impredecible se convierten en espacios contingentes. En la lógica de Crozier y Friedberg (1990, pp.226-227) la contingencias son la contraparte de las “estructuras”, y gracias a incertidumbre o contingencia se configura la acción colectiva como un mecanismo irreductible del cambio o transformación como manifestación del *poder*.

La acción colectiva es entonces de naturaleza contingente. Es racional pero casi nunca surge como un elemento premeditado, sino más bien como consecuencia de la resistencia de

los actores a los cambios de la estructura que les parecen desfavorables a sus propios intereses. “El hombre conserva siempre un mínimo de libertad y nunca dejará de valerse de ella para «combatir al sistema»”. (*Ibíd.*, p.36).

Crozier y Friedberg (1990) se preguntan entonces ¿Cómo es que si los hombres son capaces de combatir el sistema, se dejan dominar por éste en situaciones restrictivas? La respuesta les resulta sencilla: el condicionamiento no causa un verdadero efecto si no va unido a la represión. Citan como ejemplo que: “La conducta de un individuo frente a sus superiores jerárquicos dentro de una organización, de ninguna manera corresponde a un simple modelo de obediencia y de conformismo, aun cuando esté moderado por la resistencia pasiva”. Más bien: “Ésta [la conducta del individuo] es el resultado de una negociación y es un acto de negociación a la vez”. (p.37)

Valiéndose de una analogía, Crozier y Friedberg (1990) proponen que el hombre es más que una *mano* (postura propia de la AC), y más que un *corazón* (aludiendo a la corriente de la TO de las relaciones humanas.); para ellos, los actores organizacionales (además de corazón y mano) son también “cabeza”. Sostienen que la conducta humana es:

...la expresión y práctica de la libertad –por mínima que ésta sea- que pone de manifiesto una elección mediante la cual el actor toma las oportunidades que se le ofrecen en el marco de las restricciones inherentes a él, nunca es, pues, completamente previsible pues no está determinada, pero, por el contrario, siempre es contingente. (p.39)

Desde la perspectiva *racionalista* que concatena al individuo con la organización y el aprendizaje mutuo (Argyris y Schon, 1993), la relación entre los actores de la organización con las estructuras de ésta, invariablemente tiende a tomar un cariz de “congruencia” o *fit*⁷⁸ como si la complejidad de la dimensión psicológica y moral de los individuos no tuviera límite más allá

⁷⁸ Que en el idioma inglés significa “encajar”.

de las metas y objetivos de la organización. Para Crozier y Friedberg tal enfoque *racionalista, prescriptivo y normativo* resulta incorrecto.

Ellos postulan que: “El individuo [en tanto actor organizacional] de todas maneras, va a tratar de obtener una retribución equivalente a la contribución que efectivamente es la que ha prestado”. (1990, p.41). Bajo esta lógica entonces, se difumina la idea de que la relación actor-organización es equilibrada, ya que la noción de “contribución” de cada actor organizacional es subjetiva y por tanto sujeta a la apreciación de cada persona que pertenece a la organización.

Si bien los individuos en general se alienan –por presión o conveniencia- a los intereses, metas y objetivos de las organizaciones en que participan, ello no significa que renuncien a sus intereses, metas y objetivos propios, o que al menos, sus motivaciones sean completamente armónicas con las de la organización. Para las personas, el espacio simbólico que representan las organizaciones -a que ellas se adhieren- puede ser considerado, desde un espacio que los cobija y facilita su desarrollo y crecimiento, hasta llegar a considerarlas como un espacio alienante en que deben de luchar constantemente por la defensa de sus intereses y dignidad. Más aún, pareciera ser que, estos espacios simbólicos (las organizaciones), terminan siendo – para los individuos que las conforman- un hábitat en que su interacción fluctúa constantemente entre ambos extremos de tal lógica dicotómica.

En el trabajo de Crozier y Friedberg, se establece que “el juego del poder” (que es el medio por el cual se da la relación entre el actor y el sistema) es “el instrumento que elaboraron los seres humanos para reglamentar su cooperación, ya que el juego concilia la libertad con la restricción”. (Sahui, 2014, p.4). Además Sahui argumenta que:

El jugador es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste. Esto significa que el funcionamiento de una organización es el resultado de una serie de juegos en los cuales participan los diferentes actores

organizacionales y cuyas reglas formales e informales delimitan un abanico de estrategias racionales que podrán adoptar si quieren que su compromiso en la organización sirva a sus expectativas personales. (*Ídem*).

En los juegos de poder, la “incertidumbre” resulta ser de particular transcendencia. Dado que el poder tiene fronteras –debido a que todos los actores organizacionales están sujetos a *restricciones*- “solo se puede dar en una relación en la que están de acuerdo dos actores o en la que ya están involucrados por medio del cumplimiento de una tarea determinada [...], mediante la cual se integran en un conjunto organizado”. (Crozier y Friedberg, 1990, p.65). Ellos abundan: “las estructuras y las reglas que rigen el funcionamiento oficial [o normativo] de una organización, son las que determinan los lugares donde podrán desarrollarse los juegos de poder”. (*Ídem*).

El *poder* y la *capacidad de acción* de los individuos o grupos dentro de una organización dependen del control que puedan ejercer sobre una “fuente de incertidumbre” que afecte la capacidad de la organización para alcanzar sus propios objetivos, y de su relación con demás fuentes de incertidumbre que condicionen dicha capacidad. Crozier y Friedberg resumen esta idea tajantemente: “Cuanto más crucial sea la «zona de incertidumbre» controlada por un individuo o grupo para el éxito de la organización, con más poder contará.” (1990, p.66).

Pero es la propia organización (como un todo) la que a final “regula” la dinámica y alcances de las *relaciones de poder*. Ello mediante la estructura formal (organigrama) y las reglas y normas que restringen la orientación y libertad en el comportamiento de los actores y que condiciona a final de cuentas el contenido de sus estrategias.

Bajo esta dinámica y en el entendido de que la capacidad estratégica de los actores va allende los mecanismos “legítimos” de autoridad propios de las estructuras formales; y retomando la interpretación subjetiva que los actores organizacionales puedan tener de la

“contribución” que realizan y la “retribución” que reciben por parte de la organización, terminan por convertir a las “zonas de incertidumbre” -evidentes y concretas- en los espacios en que la movilización del poder de los actores organizacionales en tanto “negociaciones”, acarrear consecuencias (triumfos y fracasos, prerrogativas y limitaciones) como efecto de los “juegos de poder”. Más concretamente, para Crozier y Friedberg (1990) muchas veces, las “zonas de incertidumbre terminan siendo “fuentes de poder”. Las fuentes de poder son todos aquellos recursos de que los actores organizacionales se pueden valer para fortalecer sus posiciones estratégicas. Sahui (2014) las resume -desde el trabajo de Crozier y Friedberg- en cuatro tipos:

1. El poder de una competencia particular y/o de una especialización funcional (poder de experto).
2. Las relaciones entre una organización y su entorno (capacidad de adaptación).
3. El control de la comunicación y de la información.
4. La utilización de las reglas organizativas (el poder del superior de instaurar reglas que beneficien al actor que adecúa o crea las mismas). (p.6)

Ahora bien, el poder está limitado por las propias reglas del juego. Incluso el árbitro (ya sea la autoridad formal, las reglas o la estructura misma) determinan la capacidad de acción y por ende la capacidad de poder de todos los actores organizacionales involucrados. “Las distintas fuerzas que ejercen las acciones –individuales o colectivas- al seno de cada organización tienen acotaciones ya sea funcionales, institucionales o simbólicas. A final de cuentas, las reglas se imponen.” (Crozier y Friedberg, 1990, p.74).

Es entonces que las reglas, terminan por ser un “mecanismo de regulación” tanto del comportamiento como de la capacidad de acción estratégica. Si los actores de mayor capacidad jerárquica aplican “las reglas” de manera tajante, deberán sujetarse a la presión de los actores de menor jerarquía en la misma medida, es decir que, si aplican las reglas tajantemente, deberán de observarlas en idéntico sentido. Asimismo, si éstos aplican las reglas de manera discrecional o variable, deberán asumir que el poder que *de facto* tienen los actores

organizacionales de menor jerarquía, les confiere a estos últimos, el suficiente margen de maniobra ya sea, bien para negociar, o bien para chantajear. Es en éste punto que cada actor o colectividad con capacidad estratégica (o poder) debe de evaluar las consecuencias de su comportamiento y de sus decisiones estratégicas. (*Ibíd.*, pp.74-75)

Crozier y Friedberg sostienen categóricamente que:

De tal suerte, que estudiar una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de los cuales los actores organizativos manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar continuamente su propia buena voluntad y para imponer, en la medida de lo posible, sus propias orientaciones a otros actores, nos revela una segunda estructura de poder, paralelamente a la que el organigrama oficial codifica y legitima. [...] Esta estructura de poder constituye, de hecho, el verdadero organigrama de la organización, si se completa, se corrigen e incluso se anulan las prescripciones formales. Y de hecho las estrategias de unos y otros se orientan y se forman partiendo de ellas. (*Ídem*).

Ya se ha apreciado que los juegos (de poder) se sujetan a reglas. Crozier y Friedberg (1990) señalan que dichas reglas, que están también en constante transformación y que tales reglas pueden ser manipuladas por todos los actores organizacionales, pero más concretamente por aquellos que gozan de mayor jerarquía en la estructura formal (organigrama), quienes al contar con el *expertise* y la prerrogativa de controlar –al menos funcionalmente- el flujo de la información, tienen la capacidad de alterar el flujo vertical de la misma. (p.102)

Ellos añaden que: “Mediante una mezcla sabiamente dosificada de secreto y publicidad, el dirigente tratará de utilizar el control de la información para crear a los otros «zonas de incertidumbre artificiales» y de influir con este sub-refugio sobre la orientación de sus estrategias.” (Crozier y Friedberg, 1990, p.103)

Pero abusar de esta prerrogativa se puede convertir en un arma de doble filo. Ya que cuando un jerarca en su afán de manipular –u ocultar- la información, ya sea para obtener más poder, o bien para limitar el poder de los “otros”, reduce su capacidad de influencia -y liderazgo percibido- ante el resto de la organización. (*Ídem*). La misma consecuencia puede acarrear el exceso o la ausencia de reglas: en el juego del poder, ningún actor –ni siquiera el ápice jerárquico- cuenta con la capacidad estratégica de “controlar a placer” dicho juego. Todas las “acciones” en tanto maniobras estratégicas –individuales o en coalición- terminan por ser *circunstanciales, parciales* -porque no controlan todos los parámetros- e *indirectas* -porque están condicionadas por las lógicas de los demás juegos organizacionales, pasados y presentes-. (*Ibíd.*, p.104). En la acción colectiva y en sus juegos de poder: “*all depends*”.

3.5. Las organizaciones como Sistemas flojamente acoplados

En el ámbito de los Estudios Organizacionales no solo surge esta nueva visión de la organización, sino también surgen formas alternativas de organización. Recordemos que la “burocracia” es la forma de organización que se fundamenta en la *racionalidad* de las reglas, de tal forma que existe una estructura organizacional formal a través de la cual se asignan actividades o funciones y relaciones de poder a cada integrante de la organización, en función de su ubicación en dicha estructura.

Es así que Orton y Weick (1990, p.198) se refieren a las organizaciones como *Sistemas flojamente acoplados*, los cuales representan una forma alternativa de organización a la burocracia. Específicamente Weick indica que los *Sistemas Flojamente Acoplados* (SFA) se caracterizan porque “la afectación de sus elementos [los de la organización] es repentina en lugar de ser de forma continua, ocasionalmente en lugar de constantemente, insignificante en lugar de manera significativa, indirectamente en lugar de directamente, y con el tiempo, en lugar de inmediatamente.”. (Weick y Orton, *Ibíd.*, p.203).

El aporte principal de la postura de que Orton y Weick es considerar a los sistemas floja - o débilmente- acoplados de manera dialéctica y en apariencia contradictoria con características de conexión y autonomía. En otras palabras, los SFA son aquellos en los que en su funcionamiento o dinámica organizacional existe conexión, relación o cooperación entre sus individuos, pero al mismo tiempo estos tienen autonomía suficiente para actuar, y aunque parece difícil concebir que una organización de este tipo exista y que además funcione, cierto tipo de organizaciones no lucrativas como las instituciones educativas e instituciones públicas (hospitales, sistema judicial, entre otros) son un claro ejemplo de ellas.

Podemos considerar a la debilidad de acoplamiento como una forma alternativa de la burocracia, y que ésta debilidad consiste en que exista una estructura más flexible en la que hay departamentos o áreas que se encuentran unidas o acopladas entre sí, pero que también poseen su propia libertad y autonomía.

En efecto, las normas, políticas, estructuras y procedimientos emanadas desde la alta formalización de las burocracias tradicionales pueden ser peligrosas cuando no son capaces de adaptarse a los cambios, cuando no le brindan a las personas un sentido a su vida y desempeño funcional más allá de la visión reduccionista de que están limitadas simplemente a la ejecución de tareas, es por ello que, la noción de flojo o débil acoplamiento dentro de alguna de las partes que configuran a una organización puede servir como colchón al acoplamiento fuerte en otras áreas que por su propia naturaleza requieren que así sea, ya que esta noción permite la construcción de bloques relativamente flexibles que son relativamente resilientes a las condiciones endógenas y exógenas a la organización y que por tanto amortiguan las contingencias al ser éstos elementos débilmente acoplados en unidades en las que la toma de decisiones, el uso de recursos y por tanto los juegos de poder permiten mayor adaptabilidad debido a su propia capacidad de “acoplamiento”.

Es por tanto, que la elección deja de concebirse como un proceso funcional y se convierte en un proceso estratégico, lo que da pie a lo que podría considerarse la elección estratégica propiamente.

3.6. Las organizaciones como Anarquías organizadas

Conforme se fue desarrollando un enfoque más descriptivo que prescriptivo en las organizaciones y en buena medida gracias al advenimiento de los enfoque alternos al *management* tradicional –como lo son los EO- desde el último tercio del siglo pasado, ha sido posible concebir diversas configuraciones e interpretaciones de la organización, más allá de los preceptos originales. Otra forma de concebir a las organizaciones es la propuesta por Cohen, March y Olsen (1972). Se trata de lo que ellos llaman *Anarquías organizadas* (AO) que presentan principalmente tres características:

- En sus *preferencias* son problemáticas, pues estas organizaciones no cuentan necesariamente con objetivos bien definidos o claros y hay más problemas de los integrantes pueden atender.
- La *tecnología* es poco clara porque los procesos no son comprendidos por la mayoría de los integrantes de la organización, y por ende, tienen más peso los “procesos”.
- La *participación* de sus integrantes es fluida, porque sus integrantes participan de manera cambiante, es decir, no siempre participan en la misma medida en términos de cantidad de tiempo y esfuerzo, lo cual hace que sea incierto el grado de su involucramiento.

Cohen, March y Olsen relacionan con este tipo de organización a las universidades, con algunas instituciones públicas y también a las organizaciones de tipo informal. Esta propuesta también resulta contradictoria con la idea de una organización *formal/informal* desde la perspectiva de la TO, pues en una AO no existen metas y objetivos claros a diferencia de laS

organizaciones tradicionalmente burocráticas en la que su funcionamiento se rige con base en la prescripción racionalista de objetivos y metas organizacionales.

Tampoco las líneas de autoridad están completamente definidas, si bien en el caso de las universidades, los propósitos y procesos administrativos son claros y explícitos a través generalmente de un organigrama y “manuales de puestos” que definen la estructura formal, no es así para el caso del área operativa en la que se encuentra el personal académico que es en realidad el que se encarga de llevar a cabo las actividades principales de la universidad. De tal manera que tal circunstancia a veces puede derivar en un tipo de organización en que prevalece el desorden sobre el orden y lo irracional sobre lo racional y aún así, sea funcional.

Finalmente los mismos Cohen, March y Olsen mediante su propuesta del *Garbage Can Model*⁷⁹ (GCM) estudian un tipo particular -pero significativo- de organización dada su configuración y representatividad: la universidad; y la entienden como un espacio de decisiones y acciones. En su análisis proponen cuatro elementos interrelacionados que condicionan su dinámica organizacional: los problemas, las soluciones y la oportunidad de elección mediante sus actores, desde dicho modelo se considera que sus decisiones no necesariamente se sujetan a un proceso ordenado desde el problema a la solución, sino que la elección de la solución concreta a un problema está determinada por la coincidencia temporal y las presiones contingentes de los acontecimientos que afectan a la organización. Muchas veces las soluciones a ciertos problemas pre-existen y están ahí latentes a la espera de ser utilizadas cuando se presente un problema determinado.

Evidentemente la aportación al conocimiento de las organizaciones desde la propuesta de March, Olsen y Cohen es importante para las organizaciones que presentan una

⁷⁹ Para entender de una manera sencilla en qué consiste el Garbage Can Model (modelo del bote de basura) se podría hacer una analogía con cuando se descubre una nueva tecnología que puede permanecer por cierto tiempo en espera de ser utilizada y desarrollada de la mejor manera, para solucionar un problema en específico que se presente posteriormente.

configuración muy específica tales como (las propias) universidades, los hospitales, etcétera; a diferencia de otras organizaciones más burocratizadas y/o tradicionales cuyos objetivos son más claros y en las cuales el espacio para los desacuerdos es más estrecho, entre las que se puede citar por ejemplo a las empresas con fines de lucro y las de la industria manufacturera.

3.7. Burocracia y racionalidad organizacional

Para empezar, es necesario comprender a lo que se conoce como *capitalismo*, que muchas veces es entendido como un sistema económico ligado a la cultura occidental y contemporánea, lo cual resulta cierto en buena medida, pero cabe agregar que el capitalismo es un sistema tanto económico como social, en el cual, fundamentalmente, es el capital privado quien ostenta los medios de producción para la generación de riqueza, y regulado por un mercado abierto y de libre competencia.

Según Karl Marx los *sistemas económicos*⁸⁰ que se han manifestado a largo de la historia de la humanidad van desde el *salvajismo* o *barbarie*, el *esclavismo*, el *feudalismo* hasta el *capitalismo*. El origen del capitalismo se remonta al descubrimiento del Continente americano, y su posterior colonización y explotación de sus recursos naturales por parte de las potencias marítimas europeas. A este periodo se le identifica como el del *capitalismo pre-industrial*.

El sistema de producción *capitalista industrial* surgió a partir del paradigma que significó el comienzo la revolución industrial en el año 1776 con la invención de la maquina a vapor en Inglaterra por James Watt⁸¹, que provocó a su vez que se extendiera la mecanización de la

⁸⁰ Harnecker (2005, p.93) define al *sistema económico* como "el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones jurídicas y sociales que de manera articulada ponen en práctica medidas para producir, distribuir y consumir los bienes y servicios que les son indispensables."

⁸¹ Es significativo que casi a la par, en el año de 1789 en Francia se gestó la revolución social más importante de la humanidad, en la que la ascensión del pensamiento filosófico y político liberal pudo derribar por primera vez a la

industria y de la agricultura en gran parte de Europa y los EE.UU. y que permitió en buena medida substituir a la fuerza humana y a la fuerza animal por la fuerza motriz que era infinitamente superior, lo que a su vez tuvo un impacto significativo en la escala y en la diversificación de la producción de bienes, que pasó de ser eminentemente artesanal y poco variada a ser industrial y diversificada.

Se considera que la revolución industrial abarcó el periodo de 1780 a 1914, la cual según McNall-Burns (1989, pp.12-18) está dividida en dos épocas: una -de 1780 a 1860- que llama la 1ª revolución industrial en que predominó el uso del carbón y el hierro en maquinas que se caracterizaban por ser grandes, pesadas y muy costosas (de acuerdo a los parámetros de la época), entre las que destacaban la máquina de hilar (1767), el telar mecánico (1785), y la máquina de extracción de semilla de algodón (1792).

Mientras que en la 2ª revolución industrial –en el periodo de 1860 a 1914- predominó el uso del acero y de la electricidad, lo que permitió la construcción de máquinas más ligeras, asequibles, diversas y especializadas; lo que tuvo como efecto la masificación de la producción de bienes llevándola a escalas inéditas y en consecuencia la consolidación del sistema de *producción fabril*⁸², por lo que la actividad rural fue disminuyendo al tiempo que los asentamientos humanos en torno a fabricas e ingenios fue aumentando al punto de que, la mayor parte de la fuerza laboral se concentró en grandes centros industriales y ciudades, ello propició la disminución acelerada de los pequeños talleres artesanales, por lo que buena parte de la fuerza de trabajo o mano de obra se trasladó a las fabricas que requerían mano de obra asequible para los procesos de producción industrial.

monarquía a manos de las masas lo que remite a la humanidad a la primera manifestación de democracia social mediante la creación de dos nociones significativas: el parlamento y sobre todo la república.

⁸² Es la decir producción en fábricas. Es el nombre que se le da a la producción en serie surgida a partir de la revolución industrial y que contrasta con el modelo de producción artesanal.

Con lo anterior se acentuó cada vez más el control del capital privado sobre casi todas las ramas de la actividad económica, ya que los medios de producción -por obiedad- no eran asequibles para la mayoría de las personas y por tanto la naciente burguesía concentró el control sobre los medios de producción. De esta manera el *capitalismo* se consolidó como el sistema económico dominante, y una de sus consecuencias fue la proliferación de *actividades económicas*⁸³ *terciarias* que son todas aquellas actividades industriales derivadas del sector *industrial* o *secundario*. De hecho en la economía actual el *sector terciario* representa a alrededor del 60% del PIB en las naciones capitalistas.

En dicho marco, dentro del sector privado han proliferado las organizaciones con fines de lucro es decir a aquellas a las que se conoce comúnmente como “empresas” las cuales en un principio eran eminentemente industriales (periodo del *capitalismo industrial*) pero que con la transformación social hacia un modelo capitalista basado primordialmente en actividades económicas complementarias a la producción industrial que en origen lo impulsaron, hoy en día lo que prevalece es el llamado *capitalismo posindustrial*.

El *Estado* por su parte, funge –al menos en teoría- como el máximo agente regulador de la actividad económica, política y social en una nación. Adicionalmente, hay cierto tipo de

⁸³ El conjunto de las *actividades productivas* de un país –es decir todas las actividades económicas necesarias para la producción de bienes y servicios- se dividen en tres sectores, mismos que a su vez están integrados por diversas ramas productivas.

Por ello, todas aquellas actividades productivas de las que se obtienen productos o insumos directamente de la naturaleza -en especial materias primas necesarias para la producción o procesamiento de cualquier clase de artículos- conforman al *sector primario*, el cual se divide a su vez en ramas productivas, las cuales son: *minería, agricultura, ganadería, pesca y silvicultura*.

Por su parte el *sector secundario* es aquel que conforman todas las actividades que transforman materias primas en productos terminados o semi-elaborados, y está conformado por las ramas productivas: *industrial, energética, minera con transformación y la construcción*.

A su vez el *sector terciario* está integrado por los *servicios* y asimismo por todas las actividades complementarias a los primeros dos sectores, sus ramas productivas son: *transportes, comunicaciones, el comercio, turismo, actividades sanitarias, educación, finanzas* y la *administración pública*. Algunas fuentes mencionan también a otro sector: el cuaternario, que comprende las actividades relacionadas con el ocio, tecnología sofisticada y actividades altamente intelectuales.

organizaciones como la *iglesia* y el *ejército* que han estado históricamente institucionalizadas -y que en la actualidad aún persisten-, pero no dejan de ser otras formas de organizaciones.

Estos tipos de organizaciones históricamente se han caracterizado por ser altamente *burocráticas*. Pero ¿qué es *burocracia*? aunque coloquialmente el término *burocracia* se entiende como el aparato administrativo del Estado y sobre todo a sus actores funcionales, Karl Marx a partir de la noción *hegeliana* de la Administración pública concibió que la burocracia constituye un grupo social específico y particular o una especie de casta que guarda celosamente sus prerrogativas y secretos. Para él no se trata una *clase social* por si misma⁸⁴ pero su existencia invariablemente está ligada a la división de clases, ya que la burocracia al estar regulada por el Estado se convierte en un instrumento mediante el cual la clase dominante ejerce poder legítimo sobre las clases sociales menos favorecidas, o lo que es prácticamente lo mismo: la perpetuación del *status quo*, dado que el actor burócrata está sujeto a la fuerza del poder del Estado mediante la división jerárquica y la disciplina puesto que se somete a normas y procedimientos de manera permanente (pero paradójicamente más que cuestionar su labor, llega incluso a crear mitos y símbolos que mitifican su posición).

Así, desde la perspectiva marxista la burocracia juega un doble papel: por un lado el de imponer a la sociedad un ordenamiento que contribuya a la dominación y la división de clases mediante una *alienación*⁸⁵ permanente; y por otro lado justificar y enmascarar dicho dominio mediante la cortina de humo que supone la protección de los intereses generales de la

⁸⁴ Ya que de acuerdo con Marx las *clases sociales* tienen su origen en la esfera de la producción y en específico en la propiedad de los medios de producción, y la aunque burocracia dispone de medios de producción es solamente por delegación.

⁸⁵ Desde el enfoque sociológico la *alienación* es la dependencia del individuo respecto a determinados aspectos de la sociedad, de forma que su relación directa con los productos de su trabajo y la posibilidad de control sobre estos tienden a desaparecer. Para Giddens y Sutton (2014) por su lado, el concepto refiere a la "Separación o alejamiento de los seres humanos de algún aspecto esencial de su naturaleza o de la *sociedad*, que a menudo da lugar a sentimientos de impotencia o desamparo." (*Óp. Cit.*, p.79)

sociedad. Por ello desde el enfoque marxista la burocracia es inherente a toda sociedad dividida en clases, tal y como resulta evidente en la sociedad capitalista.

Desde un enfoque netamente sociológico, Giddens y Sutton (2014) definen a la burocracia como: “[un] Tipo de organización ampliamente adoptada en las sociedades industriales modernas basadas en reglas escritas, contratos y una jerarquía de posiciones.” (p.111). Para dichos autores, la burocracia representa el uso funcional del poder –en tanto maquinaria- del Estado moderno, en que la impersonalidad de las reglas evita (en ciertos casos) que los funcionarios las puedan utilizar de manera discrecional, lo que se traduce en una especie de garantía de democracia en el ejercicio del poder ya que los funcionarios se convierten en instrumentos más que en fuentes del poder del Estado. (*Ibíd.*, p.114).

Ellos además, otorgan a la burocracia un atributo que resulta -al menos- sugerente, al considerar que:

En realidad, los procedimientos burocráticos pueden resultar beneficiosos para las «mujeres» en seno de las organizaciones, ya que aseguran que las promociones profesionales estén basadas en las capacidades y cualificaciones, más que en los vínculos personales y las redes sociales, que han sido durante mucho tiempo parte de los mecanismos de exclusión utilizados por los hombres para proteger sus privilegios. (*Ibíd.*, p.115)

Por su cuenta Mouzelis (1975) aborda el *tipo ideal* de la burocracia propuesto por Weber, y que sus características son: altos grados de especialización, estructuras jerárquicas verticales de autoridad, reclutamiento del personal basado en la capacidad y el conocimiento técnico, y la clara diferencia entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros del aparato burocrático. Básicamente, refiere que la burocracia es un sistema de control basado en reglas racionales, que tratan de regular la estructura y los procesos totales de la organización en razón tan sólo del conocimiento técnico con el fin de lograr la máxima eficacia.

Según Weber (en Mouzelis, 1975) la “Administración burocrática” fundamentalmente significa el ejercicio del control basado en el conocimiento -competencia técnica- y este rasgo es lo que la hace específicamente racional. Pero resulta que lo que hace a una organización más o menos burocrática no es simplemente la existencia de reglas, sino la ortodoxia en la aplicación de las mismas. También indica que uno de los elementos que hace que una administración sea más o menos burocrática no es el número de niveles de autoridad (centralización) sino el grado de *span of control* (i.e. la cantidad de subordinados bajo el mando de un supervisor).

Otros elementos abordados por Mouzelis son la administración y organización porque en el conjunto total de las características formuladas por Weber, algunas de ellas se refieren únicamente al *aparato administrativo* de la organización, por lo que no queda claro si la distinción es aplicable solo a la administración o a la organización, tal laguna se debe a que Weber formuló su concepto de burocracia en el contexto de sus estudios de sociología política, es decir, pensando principalmente en el aparato gubernamental. Entre las críticas realizadas al modo de construcción de los tipos ideales de la burocracia de Weber (según Mouzelis, 1975), son irrelevantes en tanto que atribuyen al “tipo ideal” la función de un simple tipo clasificatorio o de un modelo empírico, ya que en realidad lo que Max Weber intentó fue tan solo identificar las características típicas de una determinada especie de organización.

El único modo de formular críticas válidas al concepto de burocracia de Weber consiste en considerar a éste como lo que realmente pretende ser –un tipo ideal- y analizarlo a este nivel. Partiendo de que quiso construir un instrumento analítico que contribuyera directamente a la explicación e interpretación de los fenómenos sociales, por lo que su propuesta no es un modelo teórico válido para un estudio empírico. El tipo ideal de burocracia fue construido principalmente con el fin de facilitar el análisis histórico-comparativo de los sistemas

administrativos. Por su parte Merton (1984) hace un análisis sobre la *estructura burocrática* como un grupo que supone:

- a) *división tajante de actividades unificadas*;
- b) *selección impersonal del personal*, evitando la elección salvo excepciones en cargos de altos dirigentes;
- c) *gobernanza basada en reglas abstractas* para evitar la ambigüedad en momentos concretos.

Además de lo anterior, Merton abunda en la conveniencia de puestos cuasi-vitalicios que reducen los cambios y aseguran la estabilidad de la organización, aumentan la vocación al puesto y acentúan la eficiencia técnica, base del éxito de la burocracia, ya que al permanecer un tiempo considerable en el mismo puesto el trabajador desarrolla un “saber-hacer” apropiado que agiliza y da viabilidad a las funciones de la organización. Dado que se trata de relaciones secundarias se exige la impersonalidad y se minimizan fricciones. Existe además un manejo discrecional, sobre todo de la información con el propósito de protegerse de la competencia. No obstante, a pesar de los beneficios que este sistema genera, también presenta *disfunciones* de tres tipos:

- La *primera* tiene que ver con lo que llama *Veblen* (incapacidades adiestradas), porque según Burke la gente puede estar incapacitada por estar preparada de manera inadecuada;
- La *segunda* disfunción está relacionada con la denominada *psicosis profesional*, la cual genera antipatía y discriminación lo que deviene en ineficacia, y para evitarlo debe haber una devoción infundida en los participantes del grupo, esto es, sentimientos apropiados y esto puede derivar en un círculo vicioso de súper-conformidad con las reglas pensándose entonces que la disciplina es la finalidad de las burocracias.; y
- La *tercera* disfunción derivada de la *deformación* del concepto de eficiencia, que se presenta cuando el colaborador observa un estricto apego a las reglas lo cual en general impide la adaptación a nuevas circunstancias, transformándose así la eficacia en ineficacia.

Las burocracias también representan una protección de grupo y un orgullo de gremio con altos niveles de identidad entre sus colegas, eso propicia por un lado baja competencia y bajos niveles de agresión interna pero también resistencia al cambio. Un elemento adicional que podría provocar disfunciones es la despersonalización en el trato, que es percibida por los clientes o usuarios como soberbia y altivez; aunque por otro lado también sería cuestionable la pérdida de esta despersonalización, ya que podría ser percibida como favoritismo o incluso soborno.

Sobre las relaciones de poder y situaciones de incertidumbre Crozier (1974) indica que el poder está ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre. En esos espacios, los subordinados usan su poder discrecional y buscan aumentar su nivel de negociación. Los superiores, del otro lado, actúan de la misma manera rigiéndose por el cumplimiento de las reglas, pero buscando dentro de ellas su máxima autonomía.

Ante esto, existen controles sociales que impiden la desorganización y el que individuo y los grupos puedan obtener todas las ventajas posibles en situaciones estratégicas. Estas son: el hecho de que los participantes saben que deben seguir trabajando juntos y deben conservar un mínimo de armonía, la conciencia de que los *privilegios* son interdependientes, el reconocimiento de todos los grupos de la necesidad de cumplir un mínimo de lo que se espera de ellos y de lograr su realización individual y colectiva mediante la estabilidad que surge a partir de las relaciones inter-grupales.

El mismo Crozier presenta tres hipótesis como conclusión de las vinculaciones entre relaciones de poder y formas de control social. La primera afirma que entre más complejo y dinámico sea el sistema de relaciones de poder, más tenderá el control social a ser manejado por los altos mandos o directivos, en vez de que se permita la presión indirecta. La segunda indica que los límites que fijan las autoridades a la negociación son más estrechos, que los que

se impondrían mediante la negociación interna; y la tercera se refiere a que las organizaciones más dinámicas son también más propicias al cambio, pues los grupos se estancan menos en situaciones de incertidumbre por lo que son más adaptables.

Respecto al *sistema burocrático* Crozier (1974) lo define como un sistema organizacional en el que el circuito de *error-información-corrección* generalmente funciona mal, y que por esa causa no hay rectificación y adaptación rápida de los planes de actividad según los errores cometidos. Un sistema cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables que se desarrollan a partir de un clima de impersonalidad y centralización, es un sistema demasiado rígido como para adaptarse a los cambios sin sufrir crisis.

Finalmente, para Etzioni (1972) la racionalidad organizacional es una de las características fundamentales de la burocracia. El enfoque de la eficiencia y la eficacia en el uso y control de los diferentes recursos y capacidades de la organización, propiciaron durante finales del siglo diecinueve y buena parte del siglo veinte, la proliferación de una lógica de excesiva racionalización de los procesos y funciones al seno de las organizaciones. La instrumentación de dicha lógica corrió a cargo de la centralización de los actos administrativos mediante la férrea aplicación y observancia de normas y procesos. Si bien dicha lógica permitió elevar la productividad en cierto tipo de organizaciones (especialmente las grandes y aquellas en entornos estables), también ha resultado evidente que dicho paradigma organizacional resulta bastante limitado ante circunstancias contingentes, debido a su naturaleza inflexible y prescriptiva. (pp. 90-91).

Capítulo 4

Nueva Gestión Pública



En el presente capítulo, fundamentado en el trabajo de David Arellano y de Luis F. Aguilar se pretende explicar en qué consiste el paradigma de la NGP Y cómo es que ha terminado siendo el modelo de gestión que actualmente permea a la Administración pública federal centralizada (APFC) en México (y en buen parte del mundo también). En éste capítulo, se expone también la manera en que las Políticas públicas (PP) han confeccionado nuestra realidad educativa actual y como es que *grosso modo*, se concatenan con los preceptos y prácticas de la Nueva Gestión Pública mediante un ejemplo puntual al final del capítulo en cuestión.

De acuerdo con la retórica prevaleciente en el campo de la *Administración convencional*, actualmente, se considera que las formas de gestión dentro de la esfera pública deben tender a adoptar las prácticas de administración propias de las organizaciones privadas, lo que en teoría debería conducir a un gobierno más eficiente. (Arellano, *et al.*, 2004, p.12).

Esta clase de enfoque, retórico -o más bien discurso -que se podría resumir en la frase "*let the managers manage*", es en clara que se fundamentan los principios paradigmáticos de la actual *Administración Pública* (AP) más reconocidos como la *Nueva Gestión Pública* (NGP) -o *New Public Management* (NPM) por su nombre en inglés-. Aunque para Moe (1994, en Arellano *et al.*, 2004) "[dicho paradigma] en realidad es el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública más no es un cambio de paradigma en términos organizativos." (p.13).

Ahora bien, el mismo Arellano Gault nos señala (en *Ídem*) que existen dos campos -en tanto constructos de teoría y práctica- que sustentan a la NGP: tanto el *Neoinstitucionalismo* (o Nuevo Institucionalismo) *Económico* así como el *Gerencialismo* o *Management* y que su objeto principal (de la NGP) es el de combatir las vicisitudes propias de la burocracia entendida en un sentido "*weberiano*".

No obstante, en las técnicas y mecanismos propios de la NGP siguen prevaleciendo dos de los elementos característicos de la burocracia: el dominio de las normas y de las reglas -sólo que ésta vez mediante "la sofisticación y expansión de los contratos y los sistemas de incentivos calculados a través de mecanismos de costos de transacción y las teorías de agente principal" (Arellano, *et al.*, 2004, p.14).

En descargo de los preceptos de la NGP, cabe señalar que en la sociedad contemporánea, a diferencia de la prevaleciente en la época que condujo a la normatización de

las diversas variantes burocráticas que sustentaban a la Administración Pública “tradicional” (o APT), hoy en día convergen dos factores que invariablemente habrían de terminar por trastocar la lógica de la APT y que son, tanto la “informativización» del mundo en general, que ha creado las condiciones para una AP que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia que Weber estudió” (*Ídem*), así como también, que ha resultado importante el proceso de consolidación –en occidente primeramente- del *Modelo Económico Neoliberal*, en el que cuya una de sus premisas fundamentales es el “adelgazamiento” del aparato público estatal y por obviedad, del aparato burocrático.

Otro elemento (por demás relevante) resulta ser el -en apariencia excesivo- racionalismo que impregna al enfoque positivista que comparten tanto el *Neoliberalismo* como el *Management* e inclusive el *Neo-institucionalismo económico*. Sin embargo, en cuanto a la esfera de la administración pública, ha quedado demostrado que: “Ni la NGP se ha impuesto por la racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni [tampoco] la vieja «administración pública tradicional» ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos” (*Ibíd.*, p.15). ¿Qué opinaran al respecto los partidarios de la tecnocracia?

Habría que mencionar también que, dada la implementación y ejecución de los mecanismos propios de la NGP en un entorno social, político y cultural como el que ha caracterizado a México en las últimas poco más de dos décadas, y que representan al marco de la *institucionalización* de NGP en la Administración pública federal centralizada, resultan pertinentes las palabras de Michael Barzelay, quien partiendo desde su análisis de la NGP en el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, sostiene que resulta perniciosa la cercanía entre la burocracia y el control legislativo, debido a que “la cercanía de los actores burocráticos [especialmente de los cuadros de mando] con los grupos políticos en el poder resulta en la –por demás- peligrosa consecuencia de un sistema político que secuestra a éste actor [la burocracia] como parte del botín por la batalla del poder, y que lo usa de lleno en la «arena»

electoral y política como instrumento y manipulable brazo derecho” (Berzelay y Armajani, 1998, pp.7-8).

En el presente capítulo, se pretende presentar al lector un panorama de APF mexicana y como es que hoy en día se sustenta en los preceptos de la NGP. La intención primaria, es la de realizar un análisis histórico que permita modelar un marco de entendimiento de las políticas públicas que en las décadas más recientes han permitido al aparato burocrático gubernamental transformarse desde un aparato burocrático de tipo eminentemente *weberiano* a uno permeado por los preceptos “racional-positivista” de la NGP provenientes de la escuela norteamericana, pero “sazonado” con ese toque “tecnocrático y políticamente clientelar” que sólo en naciones como México –y muchas otras de AL- se puede presentar.

4.1. Qué es y cómo se desarrolló la Nueva Gestión Pública.

De acuerdo con Arellano *et al.* (2004), “El surgimiento de la concepción contemporánea de la «Administración Pública» es posicionada por muchos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en [los] Estados Unidos y nombrada por algunos como la era de la «Administración Pública Progresiva»” (p.18).

Ahora bien, ¿por qué se la consideraba “progresiva”? Recordemos que en el siglo XIX convergieron principalmente dos paradigmas de gobierno en Europa, por un lado, el aún vigente modelo monárquico representado por la tradición de la corona británica, en que el “Rey” o “Reina” en turno ejercía la función de “jefe de estado” mientras que el “Primer ministro” ejercía las funciones de “Jefe de gobierno”, y correspondía a éste último -mediante el “Ministerio del Tesoro”- el control del aparato estatal que está conformado por la burocracia

estatal concentrada en el “*Civil service commission*” y dominada por la llamada “*Administrative class*”⁸⁶ (INAP, 1968, p.8).

A partir del mismo siglo XIX, otro paradigma de gobierno relevante lo representó (y representa aún en muchas latitudes) el modelo “republicano” -cuya buena parte de sus preceptos se remontan a la Antigua Grecia y a la Roma antigua- y que fue instaurado en Francia posterior a su revolución de 1789, cuando a efecto de la abolición de la monarquía, fue adoptado un modelo de gobierno de orientación “democrática”⁸⁷ en que la ciudadanía conforma uno de tres “poderes” y están representados por un parlamento, siendo los dos “poderes” restantes el “poder judicial” conformado por jueces y magistrados; y finalmente el “poder ejecutivo”, este último conformado por todos los ministros, cónsules, funcionarios y empleados públicos de varios órdenes que en conjunto representan a la “burocracia”.

Ahora bien, para el afamado sociólogo y economista alemán Max Weber la forma de organización dominante en el mundo del aparato estatal, históricamente ha sido “El modelo burocrático”. Para Weber (1977, pp.23-24) ejemplos históricos de burocracias consolidadas las representan: Egipto (periodo del nuevo imperio), El imperio Romano de la última época (Imperio Bizantino), La Iglesia católica romana (a partir del siglo XIII), China (desde la época de Shi Huang Li, hasta la era actual), los Estados europeos modernos y finalmente, la “Gran

⁸⁶ **N. del A.:** En la tradición británica, los puestos de mayor jerarquía en la función pública son desempeñados por la llamada “*administrative class*”, quienes son fundamentalmente personas de sexo masculino y descendientes de familias de funcionarios públicos de larga data y tradición. Dicha tendencia condujo (en los años 60 del siglo pasado) a una reorganización administrativa que consideraba -entre otros puntos-: “La creación de un núcleo de personal directivo que no éste, como hasta la fecha, compuesta exclusivamente por hombres de la «*administrative class*», sino que incluya a profesionales capacitados procedentes de la industria privada” (“Crónica: El crecimiento de la burocracia en el Reino Unido.” *Documentación Administrativa*, No. 121, INAP, 1968, México, p.114). Recuperado el 24 de enero de 2018 desde: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=3112&path%5B%5D=3167>

⁸⁷ Palabra conformada a partir de los vocablos de origen griego *démos*, (en castellano “pueblo”) y *krátos*, que puede significar tanto “poder” como “gobierno”; lo que literalmente significa: *el poder del gobierno del pueblo*.

empresa capitalista moderna”. Weber nos recuerda que las burocracias se fundamentan en sistemas recaudatorios y de orden fiscal monetario.

El término “Modelo” si bien resulta ser de naturaleza polisémica –y por tanto ambiguo a veces- en términos de investigación social, podría entenderse como la representación simbólica, incompleta y cambiante un proceso social, pero que dada su dinámica reiterativa puede conducir a la construcción de un supuesto teórico de naturaleza paradigmática. (Ladriere, 1978, p.79; en Carvajal, 2002, p.3)

Por su parte, con respecto a la noción de “burocracia” propiamente, el origen etimológico de la palabra está conformado por la conjunción de los vocablos griegos “*bureao*” que significa escritorio y “*kratos*” que significa gobierno, por lo tanto su traducción literal sería “gobierno de escritorio”.

Para Weber, quien estudió la burocracia como nadie antes que él, en su breve manuscrito “¿Qué es la burocracia?” (Publicado póstumamente, en el año de 1977) la “burocracia moderna” es una forma de organización precisa y eficiente que opera bajo una cierta lógica, a saber: lo primero que la determina es la “jurisdicción”, que no es más que la “protestad” del estado para ejercer leyes, normas y ordenamientos mediante la función pública. La aplicación y vigilancia de dichos procesos formales recae en personas “calificadas” que ejercen tales funciones que resultan de orden público. De tal manera que, estas personas en su carácter de “funcionarios públicos” se deben sujetar a los ordenamientos legales que otorgan poder al estado sobre el conjunto social, es decir que están obligados a servir a los intereses populares de una jurisdicción en particular, siendo por antonomasia las jurisdicciones más grandes los “estados” que en conjunto conforman las naciones.

Un país es o nación es *per se* un “Gran estado” (o Estado), el cual habitualmente cuenta con soberanía propia, y que además suele estar constituido por varias otras *entidades sub-nacionales* conocidas generalmente como “estados”, “entidades federativas” o “departamentos”. Ahora bien, el Estado es un supra-sistema o “aparato”, que funciona a través de varias “secretarías” y/o “ministerios” los cuales se encargan de regular diversos rubros, entendiéndose por tales: los legales, los recaudatorios, los fiscales, de salud, de educación, de orden militar y demás que brindan los llamados “servicios públicos”. Dichos organismos existen generalmente a tres niveles de gobierno: *local, estatal y federal*.

Según Weber (1977, pp.3-5) los órdenes de gobierno deben de estar estructurados en diversas jerarquías de cargos “que implican subsecuentes niveles de autoridad, [en que] los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores”. Weber identificó que “un alto desarrollo de tipo burocrático lleva a una organización *monocrática* de la jerarquía de cargos”. Ahora bien, él mismo nos aclara que el “sistema burocrático” se puede presentar tanto en la esfera “pública” como en la “privada” (mejor conocida como “oficina”); si bien suele estar asociado con la esfera “pública”. Además recordemos que, otra de sus características –al menos en el Modelo burocrático *weberiano* paradigmático- los “burócratas” (es decir los agentes que ejercen las funciones de un “puesto” dado) pueden ser intercambiables, no así los “cargos” que conforman al “aparato burocrático”.

Weber explica además que otra característica substancial de la “democracia moderna”, es que la propiedad de los fondos y equipos están separados de la propiedad de los “funcionarios” y que dicho proceso se presenta también en las organizaciones de carácter “privado” y que dicha separación es el resultado de un largo proceso histórico que se remonta a la “Edad media”. De igual manera, ejercer un cargo implica “administrar” pero sobre todo “de manera cabal y experta” –además de manera “ética” también- ello requiere de la plena atención del funcionario, por lo que debe de cumplir con un horario estricto previamente

establecido, la total separación de intereses tanto particulares como laborales por parte del funcionario, así como el cumplimiento de una serie de normas que forman parte de su *expertise*. Weber puntualiza que: “La naturaleza misma de un cargo requiere el ajuste a normas” (1977, p.8).

Para Max Weber “la ocupación de un cargo es una profesión [...], además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber y no tiene porque ser considerada como un intercambio habitual de servicios por un equivalente salarial, como sucede con los contratos libres de trabajo.” (*Ibíd.*, p.9). En términos llanos, el acceso y ejercicio de un cargo público “se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura [por parte del funcionario]” (*Ídem*).

Asimismo, Weber hace hincapié en la noción de “*Ersatz*” que -en alemán, su lengua madre- literalmente significa “sucedáneo” o “reemplazo”, mediante la que intenta explicar que en las organizaciones de orden burocráticas (ya sean naciones, iglesias, partidos, comunidades o empresas) existen “valores culturales” que generalmente expresan un “halo ideológico” generalmente encarnado en la persona del “jefe personal terrenal o supra-terrenal” o “patrón” (*sic*) que subyacen tanto a éste como a los “objetivos funcionales” y determinan en buena medida la ideología –en tanto cultura- de los órganos burocráticos, y que tal “ersatz” se va replicando en el tiempo, independientemente del líder. (*Ibíd.*, p.10).

Dentro del *modelo burocrático ideal* de Weber, el funcionario cuenta con una alta estima social, ya que –sobre todo en las jerarquías superiores- muchas veces son considerados “autoridades”, están legitimados ante la sociedad e inclusive cuentan con cierta protección de orden legal para garantizar el correcto accionar de sus funciones. Otras veces, son “expertos calificados”, o bien provienen “de estratos social y económicamente privilegiados en virtud del reparto social del poder” (*Ibíd.*, p.13), o también cuentan con posesión de certificados de

estudios que les permite la certificación para ocupar un “cargo” (*Ídem*). Weber no deja de advertir que dicha lógica también puede conducir a una suerte de gremios y “*grupos prevendarios del pasado*”. (*Ídem*)⁸⁸.

En esta suma de ideas, Weber expone que: “El *tipo puro* de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior. Un funcionario nombrado por los gobernados no es una figura puramente burocrática.” (1977, p.14). Se notará entonces, que los candidatos electos a puestos estratégicos (y/o de mando) de elección popular no son propiamente burócratas, se trata –en México por lo menos- de “actores” provenientes de la “arena política” (Aguilar *et al.*, 1992, p.94). Entonces de acuerdo con Weber, no podríamos considerar como “burócrata” a un Gobernador, a un Secretario de estado, o al mismísimo “Presidente de la república” aunque dichos personajes ocupen las esferas más altas del gobierno mexicano. Dicha lógica, tan retrograda como institucionalizada en el modelo de gobierno “democrático”, conduce a lo que Weber nos describe como un desequilibrio en que se impone más el poder, el cacicazgo, o el carisma de un líder político (o militar, en algunos casos) que la “competencia” y “eficiencia” de un actor mejor calificado –como un servidor público de carrera-, lo que va en decremento de un gobierno eficaz (independientemente del modelo burocrático que se trate). Veamos como Weber enfatiza este punto brillantemente⁸⁹:

En las selecciones de funcionarios por elección, es natural que los partidos no insistan en las condiciones de pericia sino en los servicios prestados por los militantes al cacique del partido. Esto se aplica a toda forma de reclutamiento de funcionarios mediante elecciones, a la designación de funcionarios elegidos por los patrones del partido al confeccionar la lista de los candidatos; o al libre nombramiento por parte de un jefe, que él mismo ha sido elegido. Si hay

⁸⁸ Como en el emblemático caso en México de los “Notarios públicos” quienes son elegidos a discreción por ordenanza presidencial y tienen incluso la costumbre de heredar “sus notarías” a sus descendientes directos.

⁸⁹ **N. del A.:** Recordemos que el contexto histórico y sociocultural en que Max Weber (1864-1920) realizó sus últimos estudios sobre la burocracia, estaba permeado por la agitación política que precedió al eminente ascenso del Partido Nacionalsocialista alemán, cuya figura más emblemática fue quien pocos años más tarde se convertiría en el tristemente célebre *Führer* (líder, conductor) de la Alemania Nazi: Adolf Hitler.

una gran demanda de expertos preparados por parte de la administración y los secuaces del partido tienen que aceptar una "opinión pública" intelectualmente desarrollada, educada y de orientación independiente, la utilización de funcionarios poco calificados repercute, en las siguientes elecciones, sobre el partido en el poder. Claro está que hay más probabilidades de que esto suceda cuando los funcionarios son nombrados por el jefe. (Weber, 1977, pp.14-16)

Tal vez la mayor diferencia entre la burocracia antigua y la burocracia moderna radica en la administración de los recursos, ya sea como un mecanismo de prebendas y control por parte de los entes recaudadores en la antigüedad, o hasta convertirse en un modelo administrativo impositivo de alcance universal del "Gran estado moderno". Hoy en día, los burócratas y funcionarios están representados por varios integrantes de diferentes capas y extractos sociales, pero que en conjunto y a pesar de su heterogeneidad pertenecen al mismo sistema social, político y económico legal y legítimo que conforman a una nación. "Desde un punto de vista técnico es obvio que el gran Estado moderno depende totalmente de una estructura burocrática. Cuanto más grande sea el Estado, y cuanto más sea una gran potencia, más necesariamente estará en ese caso." (*Ibíd.*, p.40).

Así, según Arellano, *et al.* (2004), en el caso de México –al menos- lo que observamos:

Es el eminente desarrollo de una burocracia alejada del control legislativo, que ha creado endogámicamente sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que se ajusta a la dinámica política con unas reglas que lejos están de hacerla un actor transparente y delimitado de la lucha por el poder. La implementación de la NGP es en realidad una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman una decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio. (pp.16-17)

Ahora bien, en el debate fundamental entre si el "nuevo" paradigma que supone la NGP realmente es una evolución de la *Administración Pública Progresiva* (APP), Arellano, *et al.* (2004), clarifica:

Si observamos bien, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI. (p.17)

Para dichos autores, la implementación de los preceptos de la NGP en México corresponde más a “un cambio, (una apuesta en realidad con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el Poder Legislativo y la sociedad, en un régimen político particular. Señalan que el *éxito* de dicho cambio en la Administración pública federal centralizada depende más de las habilidades de los actores (políticos y burocráticos) “para la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar” (*Ídem*).

Recordemos que el surgimiento de la APP –producido en Estados Unidos a principios del siglo XX-, de acuerdo con Arellano, *et al.*, (2004) se basa en la observación de que el gobierno es pieza fundamental del desarrollo económico y social de una nación, y que es un motor que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Dicha lógica parecía la más adecuada en una época caracterizada por el nacionalismo, los grandes avances técnicos y tecnológicos que propició el periodo de guerras y entre-guerras (1914 a 1945) y el proteccionismo económico que prevalecía a nivel mundial.

No obstante, la transformación del Estado mexicano –a consecuencia del colapso de la economía mexicana en tres ocasiones diferentes: 1982, 1987 y 1995-, y la eventual adopción del *Modelo económico neoliberal*, propicio el “adelgazamiento del Estado” proceso mediante el cual cientos de empresas controladas por el propio Estado mexicano -entre finales de la década de los años ochenta y hasta finales de los años noventa del siglo pasado- pasaron a manos de la Inversión privada (IP). Dicha reconversión económica coincidió con un intento de

consolidación democrática en México; primero, con la consolidación de un sistema político más “plural” y autónomo, y segundo con la alternancia con la que supuestamente México podría llegar a consolidarse como una nación democrática.

A la luz de los hechos, parecería que ambos esfuerzos han quedado a medias. Sin embargo a partir de la alternancia que coincidió justamente con el inicio del siglo veintiuno, y a partir de las ideas de la gestión de tipo gerencial en el sector público –durante el sexenio de Vicente Fox Quezada- la transformación de la Administración pública federal centralizada (APF) ha sido inevitable. En este punto podemos deducir que la transformación de la APF tiene dos sesgos: tanto económico, como político. Arellano, *et al.* (2004) hace notar que: “La separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediablemente que la acción gubernamental está imbuida de influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazo”, y acota: “La administración pública influye (legítima e ilegítimamente) en la arena y las decisiones políticas, está construida y permeada por los vaivenes de la lucha por el poder y toma decisiones de alto impacto social” (p.19).

Ahora bien, la influencia de la arena política en la APF suele ser “en lo general perniciosa” dado que “los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia” (*Ídem*). En contraparte, la influencia de la arena económica en la APF también resulta peligrosa, dado que: “Los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo” (Arellano, *et al.*, 2004, p.20). Ésta consideración era una de los

premisas fundamentales de la Administración pública progresista⁹⁰, para contrarrestar lo anterior, en la APP se crearon mecanismos –artificiales pero necesarios- para que el aparato burocrático se mantuviera sólido ante los intereses particulares, ciertamente, hasta finales del siglo pasado ese no era un problema relevante para el aparato burocrático mexicano, ya que la obediencia al particular sistema partidario único tenía sus ventajas en términos de alienación.

Para Peters (1996) la APP manifestaba una configuración propia, fuera de la administración de negocios, ello también propiciaba que los complejos mecanismos propios de la APP para la acción burocrática, distasen de los “naturales” del mercado en el entendido capitalista. Además, la APP se caracterizó por buscar (al menos en el papel):

La regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el "compadrazgo" y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normatividades que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos. De cierta forma, estos fueron los principales pilares de la APP, puesto que, entre otras razones, llevaba a una confianza fundamental en la capacidad administrativa de corregirse a sí misma. (en Arellano, *et al.*, 2004, p.22)

Pero desde principios de los años setenta, cobraron fuerza argumentos teóricos contra la APP. Niskanen (1971) y Ostrom (1973) argüían que “el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separadas por un abismo técnico” (en *Ibíd.*, p.23). Para estos autores, *de facto* “las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora [...] y buscan espacios *estratégicos* de acción para proteger sus intereses” (*Ídem*).

⁹⁰ “Necesariamente se hacía indispensable que la AP fuera separada, o mejor: aislada, de las influencias políticas y económicas, llena de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas” (Arellano, *et al.*, 2004, p.21)

Esta visión “crítica” de la APP, con el paso del tiempo se convirtió en la base de la *Nueva gestión pública* (NGP). Abonaron a la transición otros argumentos (Ostrom, 1973; en Arellano, *et al.*, 2004), como el de que el aparato burocrático -desde el paradigma de la APP- resultaba oneroso, que el “servicio de carrera” cerraba oportunidades a actores mejor capacitados para realizar funciones administrativas (particularmente aquellos formados en el sector privado-, que el “rancio” sistema de reglas y normas –que en teoría protegen los intereses de Estado de los intereses particulares- no era efectivo para enfrentar los complejos cambios sociales de la época, en fin, mucho del actual discurso de la “eficiencia” y de la “medición de resultados”.

Para Niskanen (1971) “En un mundo de información asimétrica, de actores oportunistas, manejadores de esferas de poder a través de los diferenciales de información, es lógico que los diferentes grupos jueguen con base en estas capacidades”. Y remata: “Las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes administrativamente” (p.22 en *Ibíd.*, p.27). Siguiendo a Niskanen: “En el caso de las burocracias designadas, por ejemplo, tienen una cantidad de información mayor que los representantes⁹¹ respecto a los problemas reales y los mecanismos más efectivos para resolverlos [...], el juego estratégico entre estos dos actores es un juego de asimetrías de información y poder que llevan a una acción ineficiente.” Para concluir su argumentación Niskanen expone: “Con ello, las burocracias [de base] son capaces de negociar presupuestos que no están ligados ni a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes” (p. 22, en *Ibíd.*, p.28).

Arellano, *et al.*, (2004) sostienen que la base conceptual de los estudios del “comportamiento burocrático” de Niskanen sigue siendo válida, dado que es innegable “la percepción de que el aparato administrativo de un gobierno no puede ser separado del marco institucional de la política, ni de la naturaleza del comportamiento [humano], a la luz de los

⁹¹ *i.e.*: burócratas de elección popular, de confianza o sin nombramiento de base.

incentivos presentados por las normas y las reglas del juego” (p.28). Además, “Mientras el diseño institucional no cambie, cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicciones de acción colectiva” (*Ibíd.*, p.29). Entonces, el argumento económico que busca sepultar el paradigma de la APP, podría resumirse según sigue:

Mientras el diseño institucional no cambie, cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicciones de acción colectiva. Los actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo. (Arellano, *et al.*, 2004, p. 29)

Ha sido justamente ese radical pero rotundo cuestionamiento desde la perspectiva economicista, el que ha abierto la puerta en AP a la retorica propia del *management* o gerencialismo, dado que resulta más simple y directa que la retorica económica y en cierto sentido ofrece soluciones mediante la lógica del logro incremental de la eficacia y la eficiencia, mediante estímulos acordes a los resultados obtenidos. En este punto, bajo la perspectiva del *management*, no existen diferencias substanciales entre la Administración Pública y la Privada. Sumemos a ello, que con las reformas al sector público en Australia, Austria y Nueva Zelanda de los años setenta, y con base en los argumentos de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término de *Nueva Gestión Pública*. (*Ibíd.*, p.30). El discurso “de entrada, en este sentido, fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público” (*Ídem*).

Entonces, las capacidades de gestión gerenciales substituyeron a las capacidades de política pública, el énfasis se trasladó de los procesos a los resultados, de jerarquías ordenadas a competencia interna de tipo mercado abierto; y finalmente, de seguridad laboral y salarios precisos a evaluación de desempeño y contratación con base en proyectos y/o resultados

específicos. (Aucoin, 1995 y Pollit 1993; en *Ibíd.*, p.31). Para abundar en las “supuestas” bondades que la NGP brinda ante la APP, Arellano, *et al.* (2004) nos presenta el siguiente cuadro:

Tabla 4.1. Modificaciones paradigmáticas entre la NGP y la APP (con base en Ferlie, *et al.*, 1996; Hood, 1994)

Idea fuerza de la NGP	Retorica del cambio de la NGP	Argumento de la APP que la idea fuerza de la NGP intenta substituir	Impactos posibles de la NGP
<p>Gerencialismo al estilo de la Iniciativa privada (IP)</p>	<p>Las "probadas" técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que eviten el desperdicio de recursos y posicionen al cliente como razón de ser de la administración.</p>	<p>El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor de la AP sino el trato legal, justo y equitativo.</p>	<p>Positivos: Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas. Negativos: Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos.</p>
<p>Contratos y creación de competencia y cuasi-mercados</p>	<p>La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.</p>	<p>La lógica del mercado y de la competencia, es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil.</p>	<p>Positivos: Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia un control externo más objetivo y medible. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción. Negativos: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazo. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social.</p>

Tabla 4.1. (Continuación) Modificaciones paradigmáticas entre la NGP y la APP

Idea fuerza de la NGP	Retorica del cambio de la NGP	Argumento de la APP que la idea fuerza de la NGP intenta substituir	Impactos posibles de la NGP
Evaluación de desempeño	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra y alejada del <i>track</i> político.	<p>Positivos: Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público.</p> <p>Negativos: Las dificultades para medir desempeño razonable y transparentemente implica la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlarlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados concretos y sostenidos.</p>
Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados	La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos.	La administración de programas requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguren el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable.	<p>Positivos: Recupera la necesidad de administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un "buen" gobierno.</p> <p>Negativos: Deja poco clara la relación entre acción gerencial control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NGP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política-administración.</p>

Tabla 4.1. (Continuación) Modificaciones paradigmáticas entre la NGP y la APP

<p>Control por resultados</p>	<p>Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.</p>	<p>El control por procesos es clave, ante la dificultad de asegurar resultados específicos enfrente de problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y de las complejas relaciones inter-gubernamentales e inter-agencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso.</p>	<p>Positivos: Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis.</p> <p>Negativos: Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.</p>
--------------------------------------	---	--	---

Elaboración Propia. 2018. Con base en Arellano, et al. (2004, pp.34-36)

Como se podrá apreciar, la retorica en que subyace la NGP es una re-contextualización de los preceptos de la APP, buscando una transformación de fondo; pero pareciera que sólo se queda en una adecuación de la APP para incorporar ideas, mecanismos y retoricar propias del management. Por ello Arellano, et al. (2004), Hood (1998) y Gruening (2001) nos dan claridad al respecto: “En todo caso la novedad de la NGP NO radica necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del «pasado» y los «modernos», sino en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos” (p.32). Arellano remata: “la NGP es una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto muchas veces contradictoria en términos de argumentos) entre el nuevo institucionalismo económico y el "gerencialismo" (*Ídem*).

Claramente, la NGP ha resultado ser un espacio concurrente para la implementación de mecanismos propios del sector privado en la AP a través de las nociones de reformas y

revolución administrativa: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios, estructuras y mecanismos de incentivos más que modernización administrativa real, pero sobre todo, se priorizan los métodos de vigilancia en el ejercicio de la AP mediante la redición de cuentas que se contraponen al modelo burocrático tradicional (discrecional pero institucional). No obstante, como Aucoin (1999) advirtió a partir de su estudio del caso de la implementación de la NGP en Nueva Zelanda, “la relación entre entes políticos y burocracias requiere de instrumentos sofisticados de vinculación que claramente rebasan los criterios simples de eficiencia y racionalidad económica administrativa” (en *Ibíd.*, p.32)

Para Arellano, *et al.* (2004), la retórica de la NGP si bien resulta “exagerada y rimbombante”, es también “una corriente dominante en los círculos de toma de decisión” (entiéndase gobiernos y/o grupos con el poder para influir en la implementación de políticas públicas) que es en todo caso “[la NGP] una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrentan los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural” (p. 33). Habría que reconocer por otro lado, que la *base instrumental* de la NGP ha sabido ser relativamente congruente entre su retórica, su base teórica y la defensa de sus preceptos funcionalistas, aún a pesar de sus “ínfulas” de aplicación universal y generalización (especialmente desde su arista economicista).

Sin embargo, tal vez el punto más criticable a la NGP—de acuerdo con Ramio— es que pasa por alto tanto “las fallas del mercado” como “las fallas del gobierno” como realidades propias de las “sociedades compuestas de individuos racionales y egoístas” (2001, en *Ibíd.*, p.37). Para Arellano *et al.* (2004), probablemente la mejor manera de aprovechar la irremediable implementación de la NGP y sacar provecho ella, sea:

Si se toman en consideración aquellos elementos que son más difíciles de cambiar de una estructura institucional determinada en un país específico y se contrasta con la decisión, o la apuesta incluso, de si debe de cambiar tal estructura y si es viable cambiarla. Para entonces

enfrentar el dilema de construir un aparato gubernamental que al mismo tiempo rinda cuentas y sea eficiente. Siempre tomando como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders* diría la literatura especializada). Encontrar una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes, sea probablemente una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas de reforma administrativa. (pp. 37-38)

Pero el foco contextual de éste marco de análisis es México en particular, país en que - al igual que muchos otros de Latinoamérica- la burocracia forma parte de una “arena” tanto gubernamental como política. En palabras de Arellano, *et al.* (2004), la burocracia gubernamental mexicana representa tanto “un espacio objetivo de representación social”, como “un espacio real de la lucha por el poder” en que debido a nuestra endogámica carencia de “mecanismos de pesos y contrapesos efectivos” en el siglo pasado se configuraron burocracias poderosas “algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política.”, en que “el aparato gubernamental se convirtió en la práctica en la estructura institucional de representación, donde los diversos grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta a sus necesidades” (*Ibíd.*, p.38).

Es por ello que en los tiempos cuando la APP permeaba a la administración pública, no se aplicaron sistemáticamente sus principios, dado que el manejo de aparato público era utilizado a discreción por parte del régimen priista. Al describir dicha realidad, Arellano, *et al.* (2004) resume que:

La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable, pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático: para los sindicalizados vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y ejecutivo; y para los mandos medios y superiores vía la formación de

camarillas o la protección informal de redes semi-profesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. El contrapeso 'de los poderes Legislativo y Judicial es débil, permitiendo a la vez un sistema que se auto-regula endogámicamente (a veces muy tarde, ya cuando severas crisis están en pie) con mecanismos de vigilancia formales (en constante adaptación a circunstancias particulares) relativamente efectivos pero siempre manipulables según ciertas reglas políticas. (p.39)

Por lo concerniente a nuestra realidad, la APP -que la NGP substituyó a partir de las administraciones de orden tecnocrático tanto de Ernesto Zedillo (1994-2000) como de Vicente Fox (2000-2006)- no representaba el “tipo ideal de la APP”, ya que si bien se enfrentaba a la demanda de la ciudadanía - diríase los “clientes” desde la NGP- de un funcionamiento eficaz, estaba conformada por estructuras y mecanismos únicos y diferentes⁹² a los de otros espacios representativos de la APP (como los EE. UU., el Reino Unido, Alemania, etcétera) donde la misma configuración (generalmente) democrática y socialmente representativa obliga al aparato público estatal a la observancia de reglas claras, además de estar permanentemente bajo el escrutinio público.

En los países anglosajones la NGP ha servido para liberar a la burocracia de la sobre-regulación, en México en cambio el objetivo de su implementación ha sido fundamentalmente el de “evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa”, convirtiendo en el proceso al aparato burocrático en un *Sistema flojamente acoplado* (*Ibíd.*, p.41). Pero como Arellano *et al.* (2004), nos señala:

Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición

⁹² Tales como estructuras altamente institucionalizadas y poco flexibles, además se caracterizó por proteger los intereses de sus propios actores y estaba fuertemente anclada a los intereses políticos de un gobierno sin alternancia.

de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente, hace del aparato [público] un manipulable instrumento de la política.

Entonces y ante tal escenario, se vuelven imperativos la autonomía, la rendición de cuentas, la transparencia, la profesionalización y los mecanismos de control realmente efectivos. Tal vez –y en ello habría que dar su crédito a la retórica de la NGP- el primer paso consiste en la “elección” de servidores públicos más por su formación, capacidades y habilidades, que por su “lealtad” a los funcionarios de mayor nivel (como regularmente sucede en México). Más difícil aún –aunque igual de necesario- resulta la transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales, además e idealmente, habría que “aislar” o “blindar” al aparato público (federal, estatal y municipal) de tanto: los intereses de los actores económicos más poderosos, de los intereses políticos y también de la discontinuidad –tanto en las Políticas públicas como en los equipos de trabajo- que propicia el (hoy en día cada vez más común) cambio de administración por filiación política.

Y aún si todo lo anterior fuese logrado, queda pendiente un asunto más complejo aun: la corrupción. En México, la corrupción ha permeado a prácticamente toda la sociedad, incluidos todos los niveles de gobierno. Como se podrá apreciar y como Arellano (2004) nos afirma: “el criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guie la acción gubernamental” (p.17). Las ideas “innovadoras” de la NGP y sus herramientas (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) son sustentables –de acuerdo con Arellano, *et al.* (2004)- en “regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces y con servicios civiles de carrera institucionalizados” (p.43).

La reforma administrativa que supone la NGP en tanto actual modelo administrativo del gobierno mexicano, sin duda ha significado una transformación del aparato público

gubernamental. Empero, dicha transformación pareciera que ha sido sólo a medias. Las estructuras más añejas del aparato burocrático continúan realizando prácticas discrecionales y defendiendo a ultranza sus propios intereses por sobre los de la sociedad (un claro ejemplo de ello es la prevalencia de los aun fuertes sindicatos que proliferaron en la época clientelar), las diversas corrientes e ideologías que concurren en la arena política siguen concibiendo a la estructura gubernamental como botín presupuestal y como brazo ejecutor de sus intereses políticos y económicos, por lo que, la rendición de cuentas pareciera ser aún una mera simulación.

El reto está en lograr consolidar un aparato burocrático pulcro, eficiente y acorde con la sociedad que queremos llegar a ser.

Sin embargo, para lograr dicha consolidación, resulta necesaria una adecuada distinción entre las particularidades de gestión privada y la gestión pública. Pues como nos advierte Allison “ambos tipos de gestión [pública y privada] se parecen en todo lo que no es importante” (1990; en Magallón, 2009, p.105). La transferencia del modelo privado de gestión organizacional al sector público, requiere de cautela y buen criterio, dicha transferencia no es ni remotamente una panacea, dado que, como menciona Magallón: “las tareas de un funcionario público poco tienen que ver con las del empresario o gerente privado” (*Ídem*).

De acuerdo con la misma Magallón (2009) -quien nos remite a Weick (1985) y March *et al.* (1988)-, en la gestión de corte público concurren dos características organizacionales que terminan por modelarla: el “flojo acoplamiento” y la “ambigüedad”. Ella, explica que, el *flojo acoplamiento* es el resultado de la concurrencia de entes fragmentados y bloques variadamente articulados que hacen improbable cualquier intento de “aplicar, medir y generar un cambio uniforme en la acción de este tipo de organizaciones” (p.106). Con respecto a la *ambigüedad* organizativa, ésta es resultante del “constante flujo de participantes en sus

procesos decisorios –de naturaleza eminentemente política– y, por consiguiente, generan una baja probabilidad de desarrollar las mismas acciones y procedimientos dirigidos que produzcan siempre el efecto deseado en los problemas previamente identificados” (March, Cohen y Olsen, 1988; en *Ídem*).

Es entonces que, la *asignación de recursos* se convierte en asunto más complejo en el sector público que en sector privado. En la gestión privada se pueden identificar rápidamente dos elementos muy propios de ella: el “mercado” y el “cliente”; cuya interacción en buena medida, permiten a los respectivos estrategas o “actores decisores” (directivos y gerentes) medir los resultados de desempeño y distribuir racionalmente la asignación de recursos en virtud de la captación (del mercado) y de la satisfacción (del cliente), para así modificar las metas y objetivos organizacionales de acuerdo a la diferencia entre la eficiencia proyectada y la finalmente lograda en un periodo determinado. Es decir que, la *medición del desempeño*, resulta un ejercicio pertinente y relativamente sencillo en el sector privado.

En el sector público en cambio, ante la falta de competencia (el Estado no compete contra sí mismo), más bien prevalecen los “procesos políticos”, y puesto que no nos encontramos ante la lógica de “un único decisor, sino frente a múltiples decisiones y actores” – gobierno, funcionarios, políticos, usuarios, opinión pública, etcétera-, en la AP concurren tres hechos disímiles a los que se presentan en el modelo clásico de gestión privada:

1. La *realización de transferencias que no son necesariamente entre un oferente y un demandante*, dado que en la AP “están implicadas una serie exhaustiva de complejas relaciones entre la administración y la sociedad”. Dicha dinámica se contrapone al “modelo de decisión racional” característico de la gestión privada y que mediante el paradigma de la NGP se ha tratado de transferir íntegramente a la AP. (Magallón, 2009, pp.107-109).

2. La *ausencia de precios en muchos bienes públicos*, lo que resulta una diferencia fundamental entre el sector privado y el público. Mientras que la Iniciativa privada (IP) el

“cliente” ostenta el derecho a una diferenciación entre el producto o servicio que recibe de acuerdo al precio que paga por él, “El sector público atiende ciudadanos, no clientes, no se trata de una diferencia menor” (*Ibíd.*, p.116). Imaginemos entonces las consecuencias transferencia total de la lógica mercantilista de la IP a la AP: entonces la ciudadanía con mayor poder adquisitivo debiera de pagar más por los “productos gubernamentales” (principalmente los servicios públicos) y a cambio debería recibir un mejor “producto” porque ese es su derecho como “cliente”. ¿Dónde quedaría entonces el papel del Estado como procurador de justicia e igualdad social? Al parecer, la NGP no considera tal disyuntiva.

3. Asimismo, la *falta de estricta correspondencia entre el presupuesto de una organización pública y su desempeño*. Dada la naturaleza intrínseca del “modelo de decisión racional”, cuyo marcado sesgo a la cuantificación, conlleva el riesgo de identificar los resultados sólo con aquella parte de los mismos que puede ser objeto de medición cuantitativa. En tal sentido, la noción del “valor” de un producto -o servicio- fácilmente cuantificable en el sector privado mediante la fórmula de costo unitario más beneficio esperado, pierde sentido en la AP, ya que en la labor del Estado, la concurrencia y alcance de sus programas –y por ende de sus productos y servicios- están determinadas por las Políticas públicas, las cuales dependen principalmente de demandas sociales y de factores políticos que de la simple diferencia entre el costo de la producción (*outputs*) y el retorno o beneficio (*outcomes*) como sucede en la IP. (*Ibíd.*, pp.122-123).

Ahora bien, Luis Aguilar Villanueva (2013) nos afirma que “la situación teórica y práctica de la AP es problemática porque los conceptos disciplinarios empleados y las tecnologías administrativas que se practican en la NGP se inventaron y produjeron años atrás para responder y superar la crisis del Estado social que ocurrió en los años setenta del siglo pasado, a resultas de una estanflación prolongada que exhibió los límites del intervencionismo o dirigismo estatal en la economía.” (p.64)

Y el mismo Aguilar -de acuerdo a sus estudios con respecto a la NGP- sugiere que:

[...] existe un defecto estructural en la construcción del Estado neoliberal, en la relación Estado-mercado pues la racionalidad limitada y el oportunismo de los actores de los mercados –mas allá de la asimetría en el intercambio desigual entre capital y trabajo- hace que la sociedad esté en permanente exposición al riesgo de crisis económicas, que van a provocar crisis sociales y políticas. Por consiguiente, hay que revisar y reformar el modo como se ha institucionalmente sancionado el ámbito social que corresponde a la acción del Estado y el que corresponde al mercado, así como los instrumentos y principios directivos del modo neoliberal. (*Ibíd.*, p.65)

Como se puede apreciar, las lógicas de la IP y la AP ni son idénticas ni son equiparables, entre ellas sólo resulta equivalente una lógica: en ambas esferas (la administración pública y la administración privada) resulta pertinente –y necesario- buscar y obtener los mejores resultados económicos posibles con los recursos disponibles. Finalmente, el modelo paradigmático de gestión que supone la NGP tampoco debería seguir ignorando el peso de los procesos políticos y culturales al seno de las organizaciones de carácter público.

Finalmente, con respecto a la aplicación de la lógica de la NGP en la APF centralizada, se podría afirmar que constituye –en sintonía con Gilles Lipovetsky- una manifestación de “la realidad socio histórica característica de occidente y de la propia modernidad.”. Puesto que la irrupción de discontinuidades en aras del progreso y la transformación (incluidos los modelos de gestión) “es uno de los espejos donde se ve lo que constituye nuestro destino histórico más singular: la negación del poder inmemorial del pasado tradicional, la fiebre moderna de las novedades, la celebración del presente social.” (Lipovetsky, 1990, p.11).

4.2. Políticas públicas en el sistema educativo en México

Una vez clarificados los principios y características de la NGP, es importante explicar cómo se ha presentado la transición de las Políticas públicas, del modelo paradigmático de APP al modelo paradigmático de NGP.

De acuerdo con Castaingts (2000), hacia finales de los años treinta del siglo XX, se gestó en la Universidad de Chicago en los EE.UU. una nueva forma de conducir a la política económica. Milton Friedman (1912-2006) a partir de las ideas de sus mentores: Kutznetzs, Burns y Von Hayek, propuso que las políticas públicas de los estados democráticos en materia económica, deberían de estar orientadas al fortalecimiento del libre mercado. Si bien no era el único, él fue el miembro más influyente de la llamada “Escuela de Chicago”, cuya concepción liberal de la economía cuestionaba los postulados del pensamiento económico propuesto poco antes por el inglés John Maynard Keynes (1883-1946) quien sostenía que “la intervención directa del estado era necesaria para regular el gasto público mediante el impulso del consumo, de modo tal que el mismo estado fuese el ente propiciador de la demanda agregada” (*Ibíd.*, p.21).

Por su parte, Friedman y sus colegas de la Universidad de Chicago consideraban que el consumo depende del ingreso permanente, es decir, del ingreso a largo plazo. Por lo tanto, si la demanda no mantiene una relación directa con el ingreso en un periodo determinado, entonces el ente regulador de la economía no debiera ser el estado propio, sino más bien, el mercado regulado mediante la demanda. Y dicha lógica, implica también que la demanda es consistente aún en una economía sujeta a una elevada inflación y con un alto nivel de desempleo a largo plazo, lo cual justifica que la función del estado sea minimizada, al menos en materia de regulación económica.

Dicha lógica tiene varias implicaciones, en primer lugar, el papel del estado como regulador de la economía debiera ser reducido al máximo. En una economía *de libre mercado*, incluso los servicios públicos –de acuerdo con la visión de Friedman- deberían ser suministrados por empresas privadas y no por organismos estatales. Puesto que de tal modo la relación entre calidad y precio haría más competitivos a los servicios públicos dado que las

empresas privadas tienen una clara ventaja sobre los órganos gubernamentales en materia de eficiencia, ello desde luego bajo una perspectiva economicista.

En el marco del ideario político económico promovido y adoptado al seno de las naciones de América Latina (AL), bautizado por Williamson (1989; en Castaingts, 2014, p.22) como el “Consenso de Washington”, fueron formuladas –y a lo largo de las dos últimas décadas, adoptadas- una serie de recomendaciones de política económica para impulsar el desarrollo económico y social en la región.

En dicho marco, la influencia de ciertos órganos de estado de los EE.UU. –como el Departamento del Tesoro y el Departamento del Estado- así como de otros organismos internacionales asentados en Washington D.C. (de ahí parte del nombre) como el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) y el *Banco Mundial* (BM), quedó de manifiesto en el desarrollo de ciertas recomendaciones que habrían de seguir las naciones latinoamericanas a fin salir de su rezago y sub-desarrollo económico. Tal receta⁹³, se ha basado en la adopción de medidas de corte político-económico que han incidido en las políticas públicas tanto económicas como sociales a efecto de “lograr” la estabilización económica de la región.

De acuerdo con el mismo Castaingts (*Ibíd.*, p.23) dicha “receta” consta de tres aspectos muy puntuales, siendo tales:

1. *El diagnóstico de la crisis*, que fue atribuido al excesivo crecimiento del estado, al proteccionismo comercial, a la regulación y al alto número de unidades económicas controladas por el estado (empresas paraestatales). Pero sobre todo, se consideraba que el “populismo económico” incrementó sostenidamente el déficit público, lo que a su vez propició una caída sistemática de los salarios reales y por ende del dinamismo económico.

⁹³ Que a lo largo de los años se convirtió en *praxis* (en mayor o menor medida) en prácticamente todas las naciones de AL -a excepción de unas pocas: Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina y evidentemente Cuba-.

2. *Políticas estabilización a corto plazo destinadas a lograr el equilibrio fiscal*, ello a través de la reducción del déficit público mediante la eliminación de subsidios y el fortalecimiento del gasto en los rubros de sanidad y educación. Se recomendaba además una ampliación de la base recaudatoria para que mediante la captación de impuestos a una mayor cantidad de ciudadanos (base recaudatoria), el gasto público corriente *estuviese* financiado por la recaudación fiscal y no por la deuda pública. Finalmente, las tasas de interés y el tipo de cambio deberían de estar regulados por el mercado y no por el Estado para hacerlos competitivos ante un entorno comercial globalizado.
3. *Las reformas estructurales*, basadas en el adelgazamiento sistemático del estado (supresión del llamado *Estado de bienestar*) y la orientación del desarrollo hacia el libre mercado y la competitividad internacional. La eliminación gradual de barreras arancelarias, y el impulso de las exportaciones han sido claves en dicha orientación económica de los estados latinoamericanos, especialmente en México. Para tal propósito, se consideraron necesarias cuatro acciones por parte del gobierno tales como: la *privatización de empresas públicas*, la *atracción de Inversión extranjera directa* (IED), la *desregulación económica* y la *garantía del derecho de propiedad*.

En tal sentido, la lógica económica *neoliberal* se ha impuesto en la región, y para poder entender mejor el desarrollo histórico de dicho fenómeno es necesario remontarnos a los principios de la década de los años setenta del siglo pasado, en particular en Chile, país en que fueron implementadas por primera vez las políticas económicas neoliberales recomendadas por Milton Friedman y su equipo.

De acuerdo con Klein (2008), la victoria de Salvador Allende en 1970 se perfilaba como el preámbulo de un periodo en que el pensamiento económico y político en buena parte de AL, tendería a adoptar el socialismo. Ya desde la caída de Fulgencio Batista en Cuba y consecuente la llegada al poder de Fidel Castro (1959), el pensamiento revolucionario del siglo XX se caracterizó por la supresión de las diferencias de clases sociales, las reformas agraria y

urbana, y la implantación de un sistema de educación y salud pública gratuitas para toda la población. Ésta perspectiva estaba evidentemente inscrita dentro del pensamiento socialista y no del pensamiento capitalista. Cabe recordar que al finalizar la segunda guerra mundial, se configuró la llamada “guerra fría” entre las dos “superpotencias” de la época: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los EE.UU., “guerra” tal, que más que de orden militar, era tácitamente una guerra ideológica entre los preceptos del capitalismo *versus* las ideas socialistas. (Hobsbawm, 1994, p.64).

Con la instauración del llamado “Plan Marshall” en 1946, los EE.UU. -mediante una ayuda económica estimada en alrededor de 13,000 millones de dólares (otorgada entre 1947 y 1952) destinada a sus naciones aliadas en Europa-, promovieron la recuperación económica europea y el asentamiento de regímenes democráticos⁹⁴ en Europa Occidental. Dicho acontecimiento fortaleció los lazos económicos y políticos entre los EE.UU. y Europa, lo que permitió a su vez el fortalecimiento del capitalismo en prácticamente todo el hemisferio occidental. Pero dicha acción, no fue la única encaminada al fortalecimiento de la influencia económica norteamericana y de su accionar estratégico en materia de política internacional; ya que, desde 1944 mediante los “Acuerdos de Bretton Woods” se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo (*Ibíd.*, p.62). Mediante dichos tratados se pretendió poner fin al *proteccionismo económico* característico del período 1914-1945⁹⁵.

Se consideraba que para llegar a la paz y al desarrollo de la economía a escala global tenía que existir una política de libre intercambio monetario y de mercancías que ayudaran al crecimiento económico de las naciones (terminando así, con la lógica proteccionista y

⁹⁴ Desde la perspectiva dogmática y dominante de los EE.UU.

⁹⁵ Que dio inició en 1914 con la Primera Guerra Mundial, y termino con el fin de la Segunda guerra mundial en 1945.

aislacionista hasta entonces prevaleciente), además se deberían de establecer las políticas de relaciones económicas entre tales naciones con el exterior. En los mencionados acuerdos de Bretton Woods, también se formalizó la creación del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹⁶, usando al dólar americano como moneda de referencia internacional.

Dado el panorama previo y retomando el caso emblemático de Chile, la implementación del modelo económico neoliberal en AL comienza en septiembre de 1973 con el golpe de estado militar encabezado por el General Augusto Pinochet. Los poderes militares tomaron el palacio de gobierno en Santiago el día 11 del mismo mes con el fin de “derrocar al primer político de orientación marxista en el mundo que accedió al poder a través de elecciones generales en un Estado de derecho” (Hobsbawm, 1999, p.163). Su gobierno, de marcado carácter reformista, se caracterizó por una creciente polarización política en la sociedad y una dura crisis económica que desembocó en una decisiva convulsión social.⁹⁷ Tal episodio no solo significó la muerte del presidente Salvador Allende, sino también significó el principio de la instauración del *neoliberalismo* como política de estado en AL, ya que los llamados “*Chicago boys*”⁹⁸ fueron los principales asesores de la posterior dictadura militar pinochetista en materia económica, y su influencia se extendió a otras naciones de la región, entre ellas México.

En otras latitudes y varios años después, la mancuerna *neoconservadora* Ronald Reagan-Margaret Thatcher (al comienzo de la década de los años ochenta del siglo pasado), impulsaron decididamente las políticas económicas de orden neoliberal, las cuales -como ya se ha mencionado- tienen por objeto trasladar el papel de regulador de la economía del estado al

⁹⁶Dichas organizaciones comenzaron a funcionar en 1946.

⁹⁷ Recuperado el 28 de noviembre de 2016 de: <http://www.memoriachilena.cl/602/article-799.html>

⁹⁸ Se conoce con el término “Chicago boys” a un grupo de estudiantes de economía que partieron a la Universidad de Chicago por parte de la Universidad de Chile, de pensamiento económico a contracorriente de las concepciones socialistas en auge en materia económica en Chile, cuyas fórmulas marcaron la transformación económica realizada por la dictadura militar chilena.

libre mercado. Por tanto, las Políticas públicas se vieron afectadas e influenciadas por el paradigma neoliberal. Pero como bien señala Klein (2008), para instaurar dichas reformas hubieron de ser antes necesarias catástrofes de orden económico y/o social para su adopción por parte de las naciones adherentes.

En nuestro país, debido a la crisis del modelo de “Sustitución de importaciones”, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) pretendió lograr “la disminución del endeudamiento externo y la promoción de las exportaciones, principalmente manufactureras” (Revueltas, 1993, p.40)., tales acciones no menguaron las demandas de los empresarios más influyentes de la época, quienes paulatinamente disminuyeran sus inversiones en el país, lo que llevó a la administración *echeverrista* a buscar financiamiento en el exterior, cayendo irremediablemente tanto en un escenario de “inflación galopante”, así como un sustancial incremento de la deuda externa. Ante tal circunstancia y para evitar el colapso de las finanzas públicas, en 1977, el presidente en turno José López Portillo (JLP), firmó un acuerdo con el FMI mediante el que se reestructuró la colosal deuda externa de la época. Entre las condiciones exigidas al gobierno mexicano se encontraba *la urgencia del “adelgazamiento” del estado, la liberación de la banda de cambio peso-dólar, el aumento de las tasas de interés, la reducción del circulante, restricciones al gasto público, fijación de topes a los aumentos de salario y la consabida apertura comercial con el exterior*. Dicho acuerdo, fue la causa detonante de revirar del modelo económico de *Substitución de importaciones* al modelo económico neoliberal.

Tales cambios propiciaron “una fuerte crisis económica, el aumento de la criminalidad y la corrupción, una caída de los salarios en términos reales así como el aumento del desempleo” (Castaingts, 2014, p.42); y la “hipoteca” fue la producción petrolera, por lo que para poder subsanar las finanzas públicas el Estado aumentó las tasas impositivas y se “congeló” la inversión en infraestructura pública. Así, a lo largo de las últimas décadas México paso de ser

uno de los países más proteccionistas a una de las economías más abiertas en materia comercial (*Ibíd.*, p.43).

Con los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) la transformación de la economía mexicana no bastó para generar en el mercado interno el impulso que propiciara un mayor nivel de bienestar social. Si bien a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado con Canadá y los EE.UU. en 1993, nuestro país se ha insertado en el comercio mundial como un fuerte maquilador de *Bienes de consumo duradero* (BCD), y si bien también ha sido uno de las naciones a nivel mundial que más *Inversión Extranjera Directa* (IED) han atraído en las últimas dos décadas; ello, no se ha reflejado en un impulso de desarrollo de, por ejemplo, tecnología propia. En este apartado, la falta de inversión en tecnología impacta desfavorablemente y el panorama luce desalentador, ya que, en 2015 dicha inversión por parte del estado mexicano⁹⁹ no correspondió ni al 1% del *Producto interno bruto* (específicamente fue del 0.53%) mientras que en otras naciones como Corea del Sur “ya en 2007 la inversión en tecnología, investigación y desarrollo superaba al 3.7% de su PIB” (infobae, 2011).

Ni siquiera se pretende hablar de los bajos niveles de bienestar social medido en torno del abatimiento de la pobreza como un lastre para el desarrollo de región y en particular en México, empero no se debe soslayar el hecho de que junto con el empleo, la salud, la infraestructura pública y el desarrollo tecnológico, *la educación*, es uno de los rubros que propician en gran medida bienestar de la población de una nación. En dicho tenor, en México las Políticas públicas en materia educativa en las últimas tres décadas a partir de la instauración del modelo económico neoliberal han sido -por decir lo menos- ineficientes.

⁹⁹ Lo mismo sucede en el resto de AL, en donde la inversión en tecnología, investigación y desarrollo en prácticamente todas las naciones (a excepción de Brasil en donde es del 1.1%) tal inversión no supera al 1% del PIB de cada nación.

Otro ejemplo, en el rubro de inversión en educación pública el Estado mexicano destinó en el año 2000 el 4.4% de su PIB, el cual se ha elevado consistentemente hasta el 5.2% del PIB en 2012; empero dicha cifra queda muy por debajo de las de las otras 33 naciones pertenecientes a la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos* (OCDE) la que en términos monetarios, gira en torno a un promedio de 8,200 dólares americanos por estudiante de primaria, mientras que en México dicha inversión es de tan sólo 2,600 dólares americanos por estudiante del mismo nivel educativo (Rodríguez, 2007).

De acuerdo con Rubio (2006), las políticas Públicas *en tanto* políticas educativas son:

Todas aquellas leyes impuestas por el Estado para garantizar que la educación se aplique de manera óptima a la sociedad. Estas leyes se forjan de acuerdo a las necesidades históricas del país en que se promueven es decir según sus necesidades e ideales.

Y continúa:

Las políticas educativas son creadas con el fin de administrar y aplicar con beneficio para la sociedad, todos los recursos que el estado destine para este fin. Las políticas educativas tienen el objetivo de tratar y resolver todos los problemas a los que la educación se enfrenta, por ejemplo, la economía, la cultura o la burocracia y transformarlos en la maximización de los logros de los objetivos como la calidad, la eficacia y la eficiencia. (pp. 209-210)

La primera concepción formal de una política gubernamental moderna en torno a la educación pública se remonta a 1921, época en que José Vasconcelos encabezó la creación de la *Secretaría de Educación Pública* (SEP) y en paralelo se establecieron los lineamientos de la llamada “educación nacionalista” que pretendió dar un fuerte impulso a la educación rural e indígena para terminar con el marcado atraso en materia educativa en nuestro país, ya que de acuerdo con Narro (2012, p.9) en 1895 el 82.1% de la población mexicana era analfabeta. Esta línea de acción del incipiente gobierno post-revolucionario fue la primera “gran cruzada

nacional” para abatir tanto el analfabetismo como el rezago educativo, ello, en una sociedad altamente polarizada y convulsionada después de todo el *stress* social que supuso la “Revolución” mexicana entre 1910 y 1920.

Por su parte Revueltas (1993) sostiene que: “Los gobiernos post-revolucionarios se encargaron de llevar a cabo campañas para educar a obreros y a campesinos como un medio para transformar la estructura social del país, de promover el desarrollo nacional y formar una clase trabajadora que sirviera de sostén al proyecto modernizador mexicano, aunque dicho proyecto nunca cuajó de la manera esperada.” (p.3).

Dichas políticas se fueron transformando durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) quien promovió, mediante el modelo de “educación socialista” la creación de escuelas agrícolas, pero sobre todo de escuelas rurales y escuelas técnicas e industriales, destacando a nivel medio superior y superior la creación en 1936 del *Instituto Politécnico Nacional* (IPN) que fue la primera alternativa pública a la *Universidad Nacional [Autónoma] de México* (UNAM) en materia de educación pública media y superior¹⁰⁰. Posterior al proyecto *cardenista* que se fundamentaba en parte en el proyecto de “educación rural” propuesto por Vasconcelos y Justo Sierra, los gobiernos subsecuentes de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), de Miguel Alemán Valdés (1946 y 1952) y de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), optaron por ejercer el proyecto de educación de “unidad nacional” que suprimía la educación socialista y ponderaba a la educación de tipo urbano (*Ibíd.*, p.11)

A partir del gobierno de Adolfo López Mateos, mediante el llamado “Plan de 11 años” la educación en México, y primordialmente la educación primaria tuvo un fuerte auge, ya que el gasto en materia educativo se incrementó de manera sostenida y la homologación de la

¹⁰⁰ Si bien seguía prevaleciendo el centralismo orgánico y geográfico en el modelo educativo.

educación en nivel básico mediante la introducción de libros gratuitos de acceso universal marcó un hito en el rubro de la calidad educativa a nivel básico.

Sin embargo, el impulso a la educación y la inercia de las décadas anteriores lentamente se fue perdiendo durante las subsecuentes administraciones (de 1970 a 1994). Si bien hubo una etapa de “reforma” (por parte de Luis Echeverría en 1970) así como los primeros visos de *descentralización* de la educación pública, el decremento en el gasto educativo por parte del gobierno federal, las crisis económicas durante los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1998) derivaron en lo que hoy se conoce como “la década perdida” -entre 1993 y 2003- en que aún a pesar de la implementación y puesta en marcha del *Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica* (el cual fue por cierto, impulsado por Ernesto Zedillo en su carácter de titular de la SEP entre 1992 y 1993) los rezagos en materia de inversión en infraestructura educativa fueron evidentes, sobre todo a nivel básico y medio superior¹⁰¹.

No se pretende satanizar a las diferentes administraciones del gobierno federal, que han hecho esfuerzos por transformar y modernizar a la educación pública, ni tampoco es de poca importancia señalar que dichos esfuerzos no han sido ajenos a los vaivenes de un entorno y un contexto social, económico y político difíciles; no obstante, y aún a pesar de ciertos avances tales como: la reducción de los índices de analfabetismo desde el 82.1% en 1895 hasta niveles del 6.2% en 2010 (Narro y Moctezuma, 2012, p.10), así como el incremento a un 92% de población de entre 6 y 14 años que reciben educación básica, y también la reducción del 5.3% al 2.4% de deserción primaria entre 1990 y 1999 (Rodríguez, 2007) pareciera que dichos esfuerzos no han bastado para que educación sea un detonante del desarrollo nacional.

¹⁰¹ Ello, sin mencionar las implicaciones de los marcados rezagos en la formación del personal docente, cuyos programas de formación no sufrieron actualizaciones relevantes entre 1950 y mediados de la década del 70.

Ahora bien, desde la perspectiva de la *Administración pública federal centralizada* (APFC) es importante contextualizar el desarrollo de las Políticas públicas no solo en materia educativa, sino también las líneas de acción y las estrategias que se han utilizado en lo general. De acuerdo con Sánchez (2009):

Durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se realizan las mayores reformas administrativas llevadas a cabo en México en el siglo XX, que culminan con un proceso iniciado en 1967 con la creación de *la Comisión de Administración Pública* (CAP). El fin de las reformas administrativas había llegado, dando paso a la etapa de la modernización administrativa. A partir de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), prevalecen los programas de modernización administrativa que se enfocan a resolver problemas específicos –descentralización, simplificación y modernización– de la administración pública federal.” (p.9)

En dicho tenor, y como consecuencia del tránsito de las Políticas públicas hacia el modelo de la NGP, Buendía y Acosta “La evaluación, como instrumento por excelencia para el mejoramiento de la calidad de la educación [...], se ha constituido como el eje transversal de las políticas públicas impulsadas desde finales de la década de 1980.” (En Buendía, 2017, p.57).

Retomando a Sánchez (2009) nos señala que ya desde el gobierno de Ernesto Zedillo “las acciones de mejoramiento de la función pública se enmarcan en el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAD) 1995-2000”. Y añade:

El programa se implementa en dos etapas básicas: la primera, que denominamos de *planeación estratégica y enfoque de calidad* (Roel, 1997:4); la segunda, caracterizada por su orientación hacia la *reingeniería de procesos* (Sánchez, 2005:296). Por ello, el PROMAD representa una «ruptura administrativa» con todos los instrumentos anteriores, debido a que por primera vez, se *introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación*

estratégica y reingeniería de procesos, que desacreditan en gran medida, las políticas públicas realizadas en los gobiernos anteriores. (p.12)

Aunado a lo anterior, la agenda de gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) marcó un giro en políticas públicas y de modernización administrativas, ya que en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*¹⁰² mediante el llamado el *Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental* (MEIG), se proponen las líneas estratégicas del gobierno *foxista* orientadas a “introducir la idea de la innovación administrativa como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental” (*Ibíd.*, p.10).

El MEIG fue por tanto, “una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en la APF y con ello iniciar una transformación de la calidad gubernamental” (Muñoz, 2004, p.137). El MEIG, evolucionó al final de dicho sexenio en la llamada “Agenda del Buen Gobierno” y si bien ya desde el gobierno de JLP se establecía –entre otros rubros- la descentralización de ciertos servicios públicos, como en el caso de la educación (De los Reyes, 1986, p.162) la agenda gubernamental estaba encaminada a la simplificación administrativa, la desburocratización y por supuesto la descentralización.

La innovación gubernamental se definía -de acuerdo con el MEIG-, como el movimiento cultural y estructural que buscaba reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal centralizada re-visualizándola desde múltiples perspectivas. Pero principalmente desde dos aristas: la *reducción* y la *reorganización*. Esto quiere decir, que la visión del equipo y de los asesores de Fox estaba permeada de los preceptos del paradigma del *management* encuadrados en la *Planeación estratégica* (PE) en tanto *Desarrollo organizacional* (DO). El equipo de Fox propugnaba por la reorganización del aparato burocrático en estructuras más planas –menos

¹⁰² Plan de carácter obligatorio y transexenal que considera acciones en los tres niveles de gobierno, y que podría considerarse como el *plan de trabajo* del ejecutivo federal.

niveles jerárquicos- y al mismo tiempo más flexibles –horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos- (Sánchez, 2006, p.19). Este modelo, supone la plena instauración de la *Nueva Gestión Pública*¹⁰³ (NGP) como el modelo administrativo del Estado mexicano (Arellano, *et al.*, 2004, p.28)

Sin embargo, dicha concepción como modelo inédito en la APF mexicana –que es también conocido como “Gobernanza corporativa”- al provenir buena parte de sus prácticas y preceptos¹⁰⁴ de la *gerencia privada* “es de alcances limitados en determinados campos, por lo que no se garantiza su éxito en la aplicación e implementación en la administración pública.” (Sánchez, 2009, p.13). Y el mismo Sánchez complementa:

[Durante el periodo de la administración foxista] La llegada de funcionarios provenientes de la empresa privada no garantizaba la eficiencia en sí misma y, por otra parte, dichos funcionarios desconocían y violentaban el marco legal establecido en la función pública. En ésta, el marco legal no puede alterarse por causa de la ocurrencia de funcionarios provenientes del sector privado. (*Ídem*)

A pesar de lo anterior, entre los aspectos destacados del diagnóstico del MEIG de la APF podemos encontrar: 1) El reconocimiento de la corrupción como un problema de estado, y a partir de tal diagnóstico, el combate de la misma mediante la implementación del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo* (PNCCFTDA), 2) La implementación y fortalecimiento *del Servicio Profesional de Carrera*, al aprobarse en 2003 la *Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, a efecto de promover la captación de los “mejores” recursos humanos y su posterior capacitación continua, 3) la continuidad con el *enfoque en la calidad* en los procesos

¹⁰³ Ciertos autores como Aguilar (1996, 2006, 2013), Barzelay (2004), Uvalle (2000) entre otros, también nombran al concepto de NGP en algún momento como *Nueva Gerencia Pública*.

¹⁰⁴ Como lo son: enfoque de calidad, Planeación estratégica, reingeniería de procesos, *marketing*, *empowerment*, *outsourcing* y muchas otras (González, 2006, p.20)

administrativos en la esfera pública en los tres niveles de gobierno¹⁰⁵, heredados de la administración *zedillista*; y 4) El impulso del gobierno electrónico, mediante el uso y difusión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's). La eficiencia o no en la operacionalización de dichos tópicos, se deja a juicio del lector.

Ciertamente, en algunas naciones –especialmente en las más desarrolladas-, las modificaciones en las estructuras educativas se iniciaron desde finales de los años ochenta del siglo pasado a efecto de adecuarse a los intensos cambios tecnológicos que se avecinaban. Desgraciadamente “en muchas naciones latinoamericanas, los cambios no fueron significativos, ya que en materia educativa reaccionaron con lentitud ante las modificaciones del entorno.” (IPN, 2004, p.21). Se ha expresado además que: “los sistemas educativos, en el mejor de los casos, responden en su diseño y operación a un contexto que ya no existe [...] ya no son sistemas pertinentes” (Prawda, 2001, p.22).

Como bien menciona Aguilar (2000, p.185), “las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución”. Señala también: “un amplio conjunto de estudios de caso cuidadosamente documentados –en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo económico- muestra insistentemente el mismo patrón básico: *“pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes”*. Pareciera que lo descrito por Aguilar es el ABC de las políticas públicas mexicanas. Ciertamente, resulta fácil criticar los magros resultados de muchas Políticas públicas implementadas en el Estado mexicano moderno.

El problema, tal vez no se encuentre necesariamente en la implantación y/o en la ejecución de las mismas. Los distintos modelos organizacionales aplicados por la APF desde la segunda mitad del siglo XX hasta lo que llevamos del siglo XXI presentan un problema endémico que encaja con la noción organizacional (o administrativa si así se prefiere) de las

¹⁰⁵ Son los tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

teorías de la ambigüedad. Si bien han existido programas y planes de acción de cada APF en turno encaminadas al fortalecimiento del estado mexicano, el *Modelo de Bote de Basura* (GCM, por sus siglas en inglés) propuesto por March, Cohen y Olsen (1976) encaja perfectamente en el enfoque del diseño que ha existido en materia de Políticas públicas: se establecen y ejecutan propuestas y acciones concretas a problemas generales, es decir que en la toma de decisiones gubernamentales el enfoque está en la solución y no en el problema.

Así, en palabras del Dr. José Santos (2016): “Desde el enfoque de la ambigüedad, y en concreto desde la variable del poder –una palabra, por cierto, casi prohibida en los asuntos públicos-, se dice que la mejor manera de solucionar un problema público es no definiéndolo”. Añade: “y si se analiza el discurso [del gobierno mexicano] en torno a las reformas energética y la reforma educativa: están identificadas las causas, pero no están definidos de manera concreta los problemas que llevan a una situación socialmente problematizada”. Continúa: “habría que analizar que tantos programas hay en el gobierno federal, en el gobierno estatal y sobre todo en los gobiernos municipales en que están muy bien definidas las acciones, pero no los problemas. Y esa es una manera políticamente generalizada en que los gobiernos enfrentan los problemas públicos”. Y finaliza: “ya que si un gobierno define un problema y no lo resuelve, entonces se convierte en un «problema político». Por eso en los informes de gobierno se justifican y cuantifican las acciones concretas, pero nunca se informa de situaciones problemáticas.”¹⁰⁶

Lo anterior, es una manera de entender el porqué los enfoques normativos en materia de administración pública no enfrentan frontalmente a los problemas sociales que resultan evidentes, porque su orientación está encaminada a *instaurar el qué debe ser* y no, a *comprender y transformar lo que en realidad es*.

¹⁰⁶ El archivo de audio puede ser escuchado en: <https://prezi.com/j6ja8eogstan/las-anarquias-organizadas-ambigüedad-y-acoplamiento-flojo/>

México es una nación llena de simbolismos, y en materia política no es la excepción. De acuerdo con Lascoumes y Legalès (2014, p.77) “la acción pública no se limita a la solución de asuntos que plantean problemas [...], la acción pública supone en parte una acción simbólica”. Por su parte, Anderson (1988) sostiene que: “elaborar una Política pública no significa únicamente resolver problemas; significa también construirlos”. Por su parte para Edelman (1991), “actuar políticamente es mostrar y hacer creer que se actúa; es establecer una competencia y descalificar adversarios”, mientras que para Parsons (1995, p.12) “en la acción pública hay agenda *marketing*...” (En Lascoumes y Legalès, 2014, p.77). Como se puede apreciar, la acción pública gubernamental es compleja, salpicada de simbolismos, poder, manipulación, comunicación, control y acción colectiva.

Como atinadamente explican Arellano, *et al.* (2004) y Vargas, *et al.* (2008), hasta hace algún tiempo la *burocracia gubernamental* era un mecanismo regulador de las funciones del Estado y normaba el comportamiento administrativo de las instituciones públicas. Hoy en día, el aparato burocrático está más que nunca bajo el escrutinio público. Además, no se debe soslayar el hecho de que los cuadros más altos de la APF están llenos de sujetos con intereses, compromisos y aspiraciones políticas. En México además de la corrupción, la “partidocracia” está institucionalizada. Por eso, cada que un nuevo grupo accede al poder, tanto los cargos de mayor jerarquía (mandos medios en adelante), así como las posiciones estratégicas, son ocupadas por personas afines al grupo de poder en turno. Es decir que, la elección de los actores clave en la APF es más un asunto de afinidad que de capacidad. Caso contrario a lo que –generalmente- sucede en la iniciativa privada (ello al menos en teoría).

Se sabe que en la Administración pública mexicana, se acostumbra -dependiendo de la orientación política y de que si el grupo saliente es afín o no al grupo entrante-, a continuar, modificar o desaparecer los *programas, planes y estrategias* más por una cuestión de ideología que por un asunto de efectividad de las Políticas públicas impulsadas por el grupo anterior

(independientemente del nivel de gobierno de que se trate). Si a lo anterior anexamos el hecho de que, para ocupar un cargo de elección popular, no es requisito contar con un nivel mínimo de estudios –lo cual es un problema sobre todo a nivel municipal- se pueden entender y justificar más fácilmente los pobres resultados que históricamente han arrojado -en un orden general- las políticas públicas instauradas en los tres niveles de gobierno.

El *servicio público profesional de carrera* es en parte un avance, pero sólo en la elección y capacitación de mandos medios. La *burocracia operativa* en general carece de capacitación para ejercer adecuadamente sus labores, y además pareciera que su única motivación es la continuidad en su cargo y la seguridad de recibir una retribución económica y -en general- buenas prestaciones sociales. En tal sentido el enfoque normativo en el modelo de elección de *servidores públicos* en tanto *mandos medios* con un perfil profesional concreto instaurado a partir del paradigma de la NGP parece acertado, y por qué no pensar en ir replicando el tal modelo gradualmente, también al grueso de la burocracia operativa.

En el caso de la educación, muy probablemente el problema fundamental no sea un asunto de políticas gubernamentales en materia educativa (que son en general líneas de acción concretas y que están bien definidas), el problema pareciera radicar más bien en su *orientación, instrumentalización y operacionalización*.

Históricamente en México, las Políticas públicas en materia educativa han estado *orientadas* al *abatimiento* del rezago escolar, al acceso de los grupos menos favorecidos a la educación básica -a efecto de abatir el analfabetismo- y en mejor de los casos, para fortalecer la educación técnica para impulsar el desarrollo de mano de obra calificada pero barata para hacer de México una nación atractiva para la IED. No se ha impulsado en lo más mínimo el pensamiento creativo y el pensamiento científico, y no necesariamente porque no existan las condiciones para ello. De acuerdo con Amador (2008) aproximadamente el 90% de los

alrededor de 2,600 dólares que se invierte anualmente en cada alumno de educación básica en nuestra nación está destinado a sueldos, prestaciones y el funcionamiento del aparato burocrático educativo.

Más específicamente, en el caso de las IES, la calidad de la educación que en ellas se imparte ha sido puesta en entredicho, dado que se han diagnosticado problemas endogámicos que ni las PP más recientes en la materia, ni la adopción de los preceptos de la NGP han logrado erradicar. Al respecto Buendía y Acosta (en Buendía, 2017) establecen que:

Este problema se ha asociado, entre otros factores, a la excesiva burocratización de las instituciones, a su condición de centros sobre-politizados que desatienden el nivel académico de sus programas, a la escasa relación que mantienen con la economía y la sociedad y a la existencia de instituciones privadas de educación superior que, debido a un marco regulatorio deficiente, operan sin las condiciones mínimas para ofrecer una educación de calidad. (p.58)

Habría que plantearnos la conveniencia de encontrar e instrumentar los mecanismos que favorezcan los aprendizajes y habilidades específicas que requieren los jóvenes mexicanos para desarrollarse en su propio contexto, ambiente y cultura, pero ya no bajo el modelo de *gobierno corporativo* en que está enmarcada la NGP, sino a partir de un modelo basado en propuestas tripartitas entre especialistas, académicos y los funcionarios que instrumentan proyectos (a nivel operacional), y que participen en el diseño de los programas (a nivel funcional) y estos a su vez sirvan como directrices del Plan Educativo Nacional (a nivel ejecutivo); o lo que es lo mismo, favorecer los mecanismos que permitan la operacionalización de las Políticas públicas educativas en orden inverso a como se diseñan e *instrumentan* en la actualidad. Y sobre todo que tal instrumentación y desarrollo tenga una orientación a largo plazo a efecto de que los proyectos puedan consolidarse e institucionalizarse y así evitar que sigan a merced de factores externos y de las “ocurrencias” de cada nuevo gobierno.

4.3. Comprendiendo la configuración de las Políticas públicas desde la NGP

Para Christensen, Laegreid, Roness y Rovik (2007; en Buendía 2017, p.146), “una primera aproximación al estudio de las organizaciones es la perspectiva instrumental [...]. En la visión instrumental, las ambigüedades y metas conflictivas dentro de una organización se ven como problemas que deben eliminarse.”. Desde dicha connotación “esa es una de las tareas de los líderes. Esta perspectiva tiene una vertiente jerárquica que hace énfasis en la capacidad de control y el cálculo racional de los líderes, y una vertiente negociadora, la cual permite la articulación de intereses, compromisos y la negociación entre los actores en conflicto.” (*Ibíd.*, p.147).

Una manera práctica de comprender la implantación de Políticas públicas en materia educativa en México la supone por ejemplo, la *Reforma Integral de la Educación Media Superior* (RIEMS) impulsada por el Gobierno federal en el año 2008. Dicha reforma se desarrolló a partir de uno de los cinco ejes rectores del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2007-2012 de la administración de Felipe Calderón Hinojosa.

Tal Plan (al igual que los de los PND de cada administración desde 1994) está estructurado mediante Ejes rectores, que en el caso del PND 2007 constaba de cinco “Estrategias integrales” rectoras de las políticas públicas a aplicarse a nivel federal de manera vertical y transversal desde las diferentes secretarías y organismos públicos dependientes de la APF.

Los cinco Ejes rectores (o Estrategias integrales) del PND 2007-2012 eran: 1. *Estado de Derecho y seguridad*; 2. *Economía competitiva y generadora de empleos*; 3. *Igualdad de oportunidades*; 4. *Sustentabilidad ambiental*; y, 5. *Democracia efectiva y política exterior responsable*. Con base en los ejes segundo y tercero (Economía competitiva y generadora de

empleos e Igualdad de oportunidades), al principio de la administración *calderonista* se diagnosticó que:

Entre los problemas internos que afectan a la educación, podemos destacar baja cobertura y eficiencia terminal, altos índices de reprobación y deserción, así como bajos niveles educativos. Así, del grupo de edad de entre 16 y 18 años, sólo 58% de los jóvenes recibe educación media superior; de ellos, sólo 60% logra concluir sus estudios. Las principales razones para abandonar los estudios son problemas sociales, económicos y altas tasas de reprobación; sin embargo, la deserción también se debe a falta de orientación y motivación para continuar y terminar este nivel educativo. Por otra parte, existen muchas evidencias de que nuestra educación media superior tiene un bajo nivel, en comparación con el de otros países, como puede advertirse, por ejemplo, en los resultados históricos de la Prueba PISA de la OCDE. (INEE, 2009)

Una vez diagnosticado y justificado el principal problema de la Educación media superior (EMS), en 2009, se procedió con la implementación de la RIEMS a cargo de la SEP. En el mismo tenor que el PND 2007-2012, la RIEMS constaba de cuatro ejes (o “estrategias integrales” como se les conoce desde la NGP) siendo tales: 1. *Marco curricular común con base en competencias*; 2. *Definición y regulación de las modalidades de oferta*; 3. *Mecanismos de gestión*; y, 4. *El modelo de certificado del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)*. Dichos ejes de acción se aplicaron en la totalidad del SNB, es decir, las escuelas y centros educativos directamente dependientes de la Subsecretaría de Educación media superior de la SEP (CONALEP, Colegio de Bachilleres, CETyS y CEBETyS).

Como se podrá apreciar, el modelo estratégico va tomando lógica y cohesión, primero está el *Plan general* (PND 2007-2012) al nivel más alto de la APF, después se encuentran los *Planes sectoriales* (como su nombre lo indica, se desarrollan e instrumentan por sectores específicos: educación, salud, gobernación, marina, ejército, SAGARPA, Relaciones exteriores, etc.) que deben de integrar a los Ejes rectores. Cada sector debe desarrollar sus propios

Planes específicos (como la RIEMS), y cada plan está conformado con un pequeño número (no más de cinco) de *Estrategias* (estrategias genéricas) a partir de las cuales se establecen los *Programas específicos* (estrategias concretas) del plan. Una vez establecidas en orden descendente los cursos de acción se establecen los *Proyectos* (las tácticas) mediante las que ha de traducirse en acciones concretas, los ejes estratégicos del plan.

En el caso de la RIEMS el eje de las acciones concretas fueron dos programas específicos: el *Programa Nacional de Becas* (PRONABES) y el programa: “*Síguele, caminemos juntos*”. (COPEEMS, 2012). El objetivo del programa PRONABES¹⁰⁷ era el incremento en el otorgamiento de becas a los estudiantes de bachillerato del SNB, mientras que el programa “*Síguele, caminemos juntos*” buscó brindar apoyo integral a alumnos en situación de vulnerabilidad. Los instrumentos de medición de resultados fueron los típicamente empleados en la NGP (estadísticas a nivel local y federal); además de la creación de un órgano “autónomo” que verificaba la validez y veracidad de los resultados a partir de los objetivos establecidos. Dicho órgano es el Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS A.C.).

Al finalizar la administración de Felipe Calderón, una parte de los resultados de la estrategia sexenal en materia de educación de tipo media superior, se consigna en el Reporte de la *Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*¹⁰⁸ de 2012 realizada por la SEP y auditada por COPEEMS A.C., en de manera puntual se establece que:

A casi 6 años de haber iniciado el Gobierno del Presidente Felipe Calderón, los avances en Educación Media Superior son innegables. Hemos alcanzado el 69.3% de cobertura, rebasando la meta sexenal del 68%, y llegaremos a más de 71% al final de esta administración, 12.4 puntos porcentuales más que en el ciclo 2005-2006, y 23.5 más que en el 2000. A ello ha contribuido de

¹⁰⁷ Que fue un programa trans-sexenal, ya que se mantuvo durante la administración de Enrique Peña Nieto.

¹⁰⁸ URL: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf

manera importante la creación de 1,100 instituciones de Educación Media Superior y los más de 6,000 proyectos de rehabilitación, ampliación o equipamiento en este nivel.

Continúa el informe:

Fue así que, en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, y siguiendo las instrucciones del Presidente Felipe Calderón, tomamos acciones puntuales para atacar las raíces de este problema. Por un lado, fortalecimos los programas de becas, gracias a los cuales más de la mitad de los jóvenes en bachilleratos públicos, es decir 55.5% del total, cuentan con una beca federal. También diseñamos y pusimos en operación el Programa “Síguele, caminemos juntos”, que permite detectar de manera oportuna a los estudiantes en riesgo de abandonar la escuela y, también, dar una atención personalizada a cada alumno, según sus necesidades académicas particulares. La deserción escolar en el nivel medio superior pasó del 19.3% en el ciclo escolar 1994-1995, al 14.4%, en el ciclo 2011-2012.

Cabe resaltar que entre los ciclos escolares 2005-06 y 2011-12, la deserción escolar disminuyó 2.1 puntos porcentuales, lo que representa que 43% de este logro se ha realizado en este Gobierno, y por tanto, que la ruta que hemos trazado es la correcta. (pp.6-7)

Dicho documento, que es un informe completo (oficial y final) de las acciones emprendidas para abatir la deserción en el NMS durante el gobierno de Felipe Calderón, consta de ciento ochenta y un cuartillas (llenas de estadísticas por entidad, tipo de bachillerato, grupos por edad, género, etc.; encuestas, metodología y anexos) es un claro ejemplo de la lógica, mecanismos de ejecución, retórica triunfalista y del tipo de comunicación (mediante informes) propios de la NGP.

Ahora bien, para continuar desmenuzando la lógica de la Planeación estratégica en la NGP, Valdés (2008) nos explica que: “una vez realizado el diagnóstico e identificadas las estrategias motrices, se lleva a cabo la implementación de las mismas”, Añade: “para lo cual la

organización [en este caso el gobierno] desarrollará los programas que se compondrán de una serie de proyectos” (p.11). Con el propósito de ampliar (y continuar clarificando) los conceptos de proyectos, programas y planes, Valdés (2008) remite a las definiciones pertinentes propuestas por Posse (1983):

- *Proyecto*. Es la unidad mínima del plan compuesto por un conjunto de actividades coherentes con los objetivos y las metas asignados al programa o programas vigentes.
- *Programa*. Es el escalón inmediato superior a los proyectos en la planeación del desarrollo y se encarga de unirlos y darles coherencia en relación con uno o varios objetivos de desarrollo económico y social.
- *Plan*. Representa la culminación de los esfuerzos por integrar y darle coherencia a cada programa; en relación con los objetivos y metas del Plan se derivan los programas y proyectos necesarios para conseguir los objetivos propuestos para obtener un proceso económico y social.

De acuerdo con lo anterior, el proceso estratégico es inherente a la dirección de la organización, mientras que los programas son propios a los mandos medios de la empresa; de tal suerte que los proyectos son la parte operativa por lo que serán responsabilidad del mismo nivel. (Citado en Valdés, 2008, pp.11-12)

Como colofón del presente apartado y continuando con el ejercicio de clarificar en qué consiste la relación entre APF, NGP y Políticas públicas, en la Figura 4.1 se ejemplifica de manera sintética¹⁰⁹ la lógica del diseño e implementación de las Políticas públicas en la APF durante el sexenio de Felipe Calderón utilizando como ejemplo concreto de la RIEMS 2008.

¹⁰⁹ **N. del A.:** Dicha figura (4.1), tiene como propósito facilitar al lector la comprensión de cómo se traducen las estrategias de acción desde un nivel abstracto a un nivel concreto, funcional y operativo, sus cauces, su forma de centralización (jerarquización), tiempo de ejecución y cadena de ejecución.

Se ha integrado al modelo -y a manera de síntesis del presente apartado-, el caso concreto de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) de 2008, pero se advierte al lector, que no se trata de un modelo integral que considere a todos los programas y proyectos derivados de los todos Planes sectoriales (a su vez derivados del PND 2007-2012) lo cual ni es propósito fundamental del presente documento, ni sería posible integrar de manera gráfica en éste documento debido a su intrínseca complejidad.

Se agregan además, los diferentes *Niveles de decisión y agregación* (a nivel ejecutivo, directivo, mandos medios y nivel operativo), omitiendo el nivel más bajo de la cadena jerárquica -personal de apoyo y enlace- que si bien cuentan con amplia capacidad política y de ejecución, su capacidad estratégica (en el diseño de planes, programas y proyectos) está limitada de manera funcional.

Modelo sintético de implementación de Políticas públicas en la APF mexicana

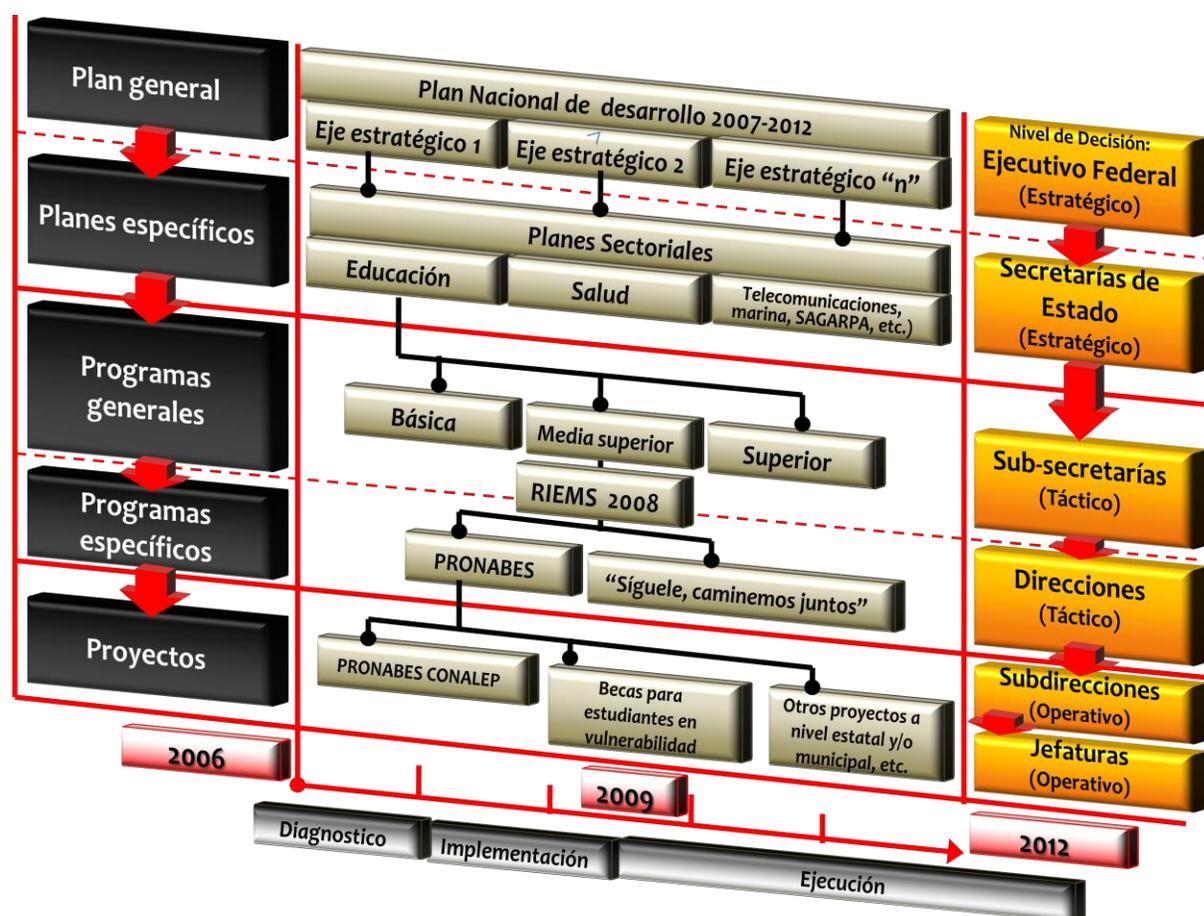


Figura 4.1. Modelo sintético de implementación de Políticas públicas en la APF 2007-2012
Elaboración Propia. 2018.

4.4. Un acercamiento a la configuración de la Administración pública federal centralizada

Resultan de interés específico de la presente tesis, la estructura y los sistemas de organización de los *Organismos públicos desconcentrados* (OPD). Dichos organismos están regulados por el Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1983. Según Osorio (1992) dicho acuerdo “dispone que los representantes de la administración centralizada deberán promover, al interior de los órganos de gobierno en los que participen, la adopción de las políticas, programas y lineamientos que, en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación rijan la actividad de la administración centralizada” (p.4).

El mismo Osorio (*Ídem*), considera que la APF mexicana se caracteriza por “ser una forma de organización de corte *presidencialista*, ya que, en el sistema de división de poderes, el Ejecutivo federal –el presidente- es el que detenta el mayor peso en el ejercicio de poder”. Dicha concentración excesiva de poder del Ejecutivo ante el resto de los poderes de la federación (Legislativo y Judicial respectivamente) si bien se ha difuminado en los últimos veinte años, aún continúa siendo –aparentemente- desequilibrado, ello debido a que ciertamente –a efecto de la transformación democrática y de la alternancia política- el Poder legislativo ha sido por momentos un contrapeso al otrora omni-poderoso Ejecutivo; pero, por otro lado el Poder judicial a través de su máximo órgano colegiado: la Suprema corte de justicia de la nación, -pareciera también que- aún sigue alienado a los intereses y directrices del Ejecutivo en turno (independientemente de su filiación o extracción política).

El excesivo centralismo en la APF, es el resultado de setenta y un años ininterrumpidos de un gobierno federal de características presidencialistas y unipartidistas (1929-2000), que mediante el control a modo de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal)

aseguró el control total de la APF. Los vaivenes de la alternancia política en el gobierno –en sus tres niveles- en el presente siglo tampoco han permitido una transformación de fondo en la APF, principalmente, porque la estructura sistémica se ha convertido en un sistema de protección de los intereses de los diferentes grupos en poder, y los espacios estratégicos en la APF han terminado por ser, sobre todo, botín político y núcleos de las redes de poder.

Partiendo de ésta realidad, y a partir del ejecutivo (a nivel federal y ahora estatal), las Secretarías (federales y estatales) en los niveles subsecuentes de gobierno a nivel estratégico son elegidos por el Ejecutivo, lo que asegura su lealtad y protección mutua. Entonces, al tratarse de cargos de nombramiento directo por parte del Ejecutivo, los secretarios y subsecretarios (a nivel federal y estatal) son personajes –que más que funcionarios públicos de carrera terminan por ser- afines a los grupos de poder. Es a partir de los *Directores de área* hacia los niveles jerárquicos subsecuentes (*Subdirectores de área* y *Jefes departamentales*) en que existe una hibridación entre *funcionarios públicos de carrera* y *personal de confianza* (sin nombramiento de base) quienes se encargan de ejecutar a nivel táctico los planes, programas y proyectos del gobierno en cuestión.

Dicha escala jerárquica continúa con el personal de enlace (o de base) que conforman el grueso de la burocracia. Ellos, junto con la mayoría del personal de enlace y/u operativo se caracterizan además por su condición de personal sindicalizado y que cuyas prestaciones suponen, los pasivos más altos del gasto público. Finalmente en la escala jerárquica se encuentra el personal de apoyo y el personal eventual, que cada vez más operan bajo el esquema de *outsourcing* o tercerización, por lo que sus prestaciones se reducen a las mínimas de ley, además de que a excepción de unos pocos, no pueden aspirar a un nombramiento de base como el que cuentan en su mayoría el personal de enlace y sindicalizado.

Ahora bien, cada órgano de gobierno se configura de manera distinta de acuerdo; primero a su rama, que puede ser: centralizada o descentralizada. Básicamente los *Organismos públicos centralizados* son las Secretarías (federales y estatales) “que auxilian al ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y que participan de la autoridad jurídica del ejecutivo.” (Osorio, 1992, p.6), mientras que los *Organismos públicos descentralizados* (OPD) son aquellos que “cumplen con la función económica y social del Estado.” (*Ídem*). Entre estos últimos se encuentran por ejemplo, las empresas paraestatales y los fidecomisos públicos. Otra de sus características fundamentales es que “están dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, ya que en virtud del carácter preponderantemente técnico de sus actividades, están dotadas de autonomía técnica y orgánica” (*Ibíd.*, p.7).

Osorio añade que “entre el Ejecutivo y los Organismos públicos desconcentrados no opera el principio de relación jerárquica, empero, el hecho de que desarrollen actividades estratégicas o prioritarias obliga a que el Estado mantenga su responsabilidad en la vigilancia y desarrollo de sus actividades” (*Ídem*). Es justamente éste, un punto coyuntural para comprender la configuración de la APF, especialmente en lo que respecta a los OPD; ya que si bien, se trata de organismos con cierta “autonomía”, al sujetarse a la “tutela del Estado” surge una aparente contradicción tanto en su capacidad estratégica como su autonomía, motivo por el que se ven fuertemente limitadas debido al control gubernamental *de facto*.

Ello es de gran importancia en el caso de los *Organismos públicos desconcentrados* pero al mismo tiempo dependientes de un *Organismo público concentrado* tal y como resulta ser el caso del Instituto Politécnico Nacional (IPN). El IPN al depender directamente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) carece de autonomía pero cuenta con su propia Ley Orgánica, lo que le permite autonomía para diseñar sus propios Planes y Programas e incluso “para decidir sobre su vida interna”, aunque no deja de subordinarse directamente a la SEP (ya que está sectorizado específicamente a la Subsecretaría de Educación Superior).

Es por todo anterior, que el recorrido que se ha hecho en los capítulos previos nos ha de llevar justamente al ente particular del presente estudio, la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) Unidad Tepepan, la que como ya se referido en múltiples ocasiones, es una Unidad académica de nivel superior (UANS) adscrita al IPN.

Capítulo 5

El IPN y su papel en la educación pública en México



En éste capítulo, el estudio toma un sesgo documental, y entre un poco de historia, crónica y cronología, se explica primero, los orígenes y la transformación de la educación pública en México y subsecuentemente se exponen el origen del IPN (enraizado en “el modelo de educación socialista”) y una cronología histórica del mismo.

Si bien podría parecer ocioso haber hecho el ejercicio siguiente, éste es fundamentalmente un esfuerzo para exponer una recopilación que pueda servir –en menor o mayor medida- a quien esté interesado en la historia del IPN, dado que, la información disponible al respecto resulta ser –sorprendentemente- fragmentada y dispersa.

5.1. Antecedentes históricos de la Educación pública en México

La educación formal en el territorio que conforma a la actual nación mexicana se remonta al periodo precolombino a partir de la fundación de la ciudad-imperio de Tenochtitlán, ello con la institucionalización a principios del siglo catorce de dos tipos de centros de aprendizaje propios del imperio azteca: el *Calmécac* y el *Tepochcalli*.

En aquel entonces, de acuerdo a Alvear (2004, p.78) “debe señalarse que, la educación, era profundamente estatista y religiosa”. En el Calmécac eran formados los hijos de la nobleza azteca entre las edades de ocho y quince años, ya fuera para instruirlos como sacerdotes, guerreros de élite, jueces, maestros o gobernantes. Les eran enseñados preceptos de historia, astronomía, música, filosofía, religión, asuntos de economía y gobierno, pero sobre todo se enfatizaba en su formación, estricta disciplina y ciertos valores morales.

Por su parte, los Tepochcalli eran centros de enseñanza destinados a las clases sociales no privilegiadas, es decir, a los *macehualtzin* (plebeyos) quienes a partir de los quince años eran educados para la guerra o para labores sociales no estratégicas. Cada barrio (o *calpulli*) contaba con un Tepochcalli donde los jóvenes eran educados en urbanidad, canto y danza, ayudaban a la reparación de los templos o *teocallis*, memorizaban alabanzas a los dioses, pero sobre todo eran instruidos en habilidades marciales, como por ejemplo en el manejo de armas tales como el *macáhuítl*¹¹⁰. De acuerdo con lo anterior, la educación fue desde el principio de la historia mexicana un asunto de clasista, que regulaba los roles sociales y era una manera de mantener y perpetuar el *status quo*.

¹¹⁰ Especie de espada de madera con filos de obsidiana.

Con la conquista española, dichos centros de educación y formación fueron erradicados de tajo; quedando el asunto de la educación en manos del clero, el cual por obvedad, privilegió la educación fundamentada en el aprendizaje de la doctrina cristiana, la que a principios de la época de la Nueva España, estaba focalizada en los descendientes de españoles peninsulares (los llamados “criollos”) dejando a la población indígena y mestiza de lado.

El clero, mediante misioneros dominicos, jesuitas, franciscanos (y en el s. XIX también a través de misioneros lasallistas) fundó entre otros, el *Colegio de Belém* de los Naturales, los Estudios mayores del pueblo de Tiripitío, la escuela de Santa Cruz de Tlatelolco, y a mediados del siglo dieciséis (en el año de 1553) la Real y *Pontificia Universidad de la Nueva España* (antecesora directa de la Universidad Nacional de México, hoy UNAM), que fue el primer ente en el continente americano en otorgar los grados académicos de *bachiller*, *licenciado* y *doctor* (Solana, *et al.*, 1981, p.32). Aunque hay que señalar que algunos miembros de las clases menos privilegiadas –como gachupines y mestizos- tenían la oportunidad de acceder a la educación de tipo superior en instituciones como el Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos¹¹¹.

Asimismo, y debido a la corriente científica de corte *positivista* impulsada desde Europa, en el año de 1792 se estableció en la Ciudad de México el Colegio de Minería. Aún a pesar de dicho empuje, en materia de educación durante prácticamente tres siglos la falta de acceso a la educación –ya no digamos educación superior sino desde la misma educación básica- entre la mayoría de la población fue el artífice del rezago social de la masa poblacional conformada mayormente por mestizos e indígenas. Si bien ya desde la promulgación de la llamada “Constitución de Cádiz” de 1812, ésta contemplaba en sus Artículos 368, 369 y 370 que el plan

¹¹¹ Fue un Colegio Mayor (es decir equivalente a una pequeña universidad, pero sin alcanzar el grado de universidad propiamente) promovido y fundado en 1573, por el aquel entonces rector de la Real y Pontificia Universidad de México, Francisco Michón Rodríguez; cuyo objetivo era que jóvenes sobresalientes egresados de colegios menores (equivalentes a bachilleres) pudieran continuar con su formación aun y cuando por su condición -económica y/o social- no pudieran ingresar a la universidad.

de enseñanza fuera uniforme en reino de la Nueva España, mediante la creación de una “Dirección general de estudios” que estaba encargada de inspeccionar la enseñanza pública y facultaba a las “cortes” para que por medio de los planes de estudios organizaran a la educación pública; aunque tales ordenamientos fueron instaurados sólo de manera parcial por parte de los virreyes Francisco Xavier Venegas (1810-1813) y Félix Calleja (1813-1816).

En pleno revuelo independentista se promulgo la llamada “Constitución de Apatzingan” que en sus Artículos 38, 39 y 40 normaba todo lo referente a la instrucción, que resaltaba (en su Artículo 39) que “la instrucción como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.” No obstante, dicho ordenamiento quedó más como un ideal que como acciones concretas que favorecieran y afianzaran a la educación pública como política de Estado.

Aunque se puede apreciar que, desde el surgimiento de México como nación libre y soberana en 1821, la educación pública se convirtió en un asunto de Estado. En ese mismo año se promulgo el “Reglamento general de instrucción pública” que dotaba a los ayuntamientos de la facultad para centralizar y organizar la actividad educativa (Latapí, 1998, p.81). Sin embargo, el rezago en materia de bienestar social –incluida la educación- fue y sigue siendo uno de los grandes lastres que han afectado (aún hasta bien entrado el siglo veintiuno) el desarrollo económico y social de nuestro país.

El siglo diecinueve, marcado por la desarticulación del reino de la Nueva España y la gradual pérdida de extensión territorial de la nación que finalmente terminaría siendo México, la desvinculación progresiva del país con la corona española, la lucha política entre conservadores y liberales, las múltiples campañas de intervención militar extranjeras, el perenne poder económico e influencia social de la iglesia -así como su injerencia en asuntos públicos y de Estado-, la difícil implementación de las leyes de reforma promovidas por Benito

Juárez y la ingobernabilidad que culminó con dos periodos dictatoriales, primero con Antonio López de Santa Anna (actor de singular impacto en la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de EE.UU.) y posteriormente con el régimen de Porfirio Díaz -en que si bien se alcanzó cierto nivel de desarrollo industrial y estabilidad, las políticas promovidas para tal efecto tuvieron un gran costo social-, las diferencias sociales desde la época de independencia se mantuvieron y acaso se agravaron, haciendo de México una nación de profunda desigualdad social que devino en los albores del siglo veinte en un descontento generalizado que culminó con la caída del dictador Díaz y que dio pie al inicio de la llamada “Revolución mexicana”¹¹² que culminó con la entrada en vigor de la Constitución de 1917.

Dicha constitución, que coronó el fin de la Revolución mexicana (1910-1917) tuvo como propósito fundamental (aunque en ciertos aspectos haya quedado como una mera intención) el de disipar buena parte de las brechas sociales y económicas que prevalecían hasta entonces en México, considerando: atender las demandas del reparto agrario, ejercer la soberanía sobre los recursos naturales y lograr una educación pública y universal como –fundamentalmente- sus ejes configurativos.

Cuatro años después, mediante la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 3 de octubre de 1921, fue creada la Secretaría de Educación Pública, organismo cuya principal función es la de regular, normar y promover a la educación como un asunto de prioritaria importancia para el Estado. Un dato contundente: en aquel entonces de acuerdo con Martínez (2006, p.11) el índice de analfabetismo en México alcanzaba al 77% de la población.

El primer titular de dicha secretaría fue José Vasconcelos (entonces también rector de la Universidad Nacional de México), quien promovió una Secretaría departamentalizada

¹¹² La cual es considerada por ciertos historiadores más que como una verdadera revolución, una revuelta social generalizada.

(Departamento Escolar, de Bibliotecas y de Bellas Artes) y que pudiese ser en términos reales el primer ministerio de educación con alcance nacional, si bien el periodo de Vasconcelos en el cargo fue relativamente corto -al cual renunció en 1923 por convicciones políticas- debido a su ideología (de tipo *romanticista-antiimperialista*) se propuso impulsar una educación a la que accediera la mayoría de la población.

Pero la SEP, si bien tenía como propósito fundamental impulsar entre el grueso de la población el acceso a la educación como un medio de desarrollo y crecimiento, en una época en que el reacomodo de las fuerzas políticas pos-revolucionarias, el ya aquí enfatizado rezago en materia de desarrollo económico, la fragmentación social que era un lastre de gran impacto, entre otras circunstancias; impidieron el desarrollo de Políticas públicas que consolidaran el proyecto educativo nacional. (Solana, *et al.*, 1981, p.35). Asimismo, ante la aparente incapacidad del Estado mexicano de otorgar “educación de calidad”, emergieron y (posteriormente) se consolidaron espacios alternos de educación de corte privado.¹¹³

¹¹³ **N. del A.:** De acuerdo con el *Centro de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación* (dependiente del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República), los mecanismos del orden social -prevalcientes en el México del periodo pos-revolucionario primero, y de posguerra después., así como: los intereses del capital norteamericano en nuestra nación, los intereses del empresariado nacional y los intereses de asociaciones religiosas de gran poder económico y político, han dado como resultado un proyecto educativo característico de tales conglomerados, que favorece a su vez un modelo educativo fiel a sus intereses económicos y convicciones morales. El supuesto atributo intrínseco de tales escuelas y universidades particulares radica en la “calidad y los valores” que en tales centros de estudios se imparte. A partir de esta alianza de clases (las elites política, empresarial y de credo) mediante la llamada “Revolución educativa” pretenden “que el reconocimiento social de la diferenciación y la desigualdad ocurrirá cuando el conjunto de la sociedad aceptemos la superioridad moral y simbólica de la élite, con autoridad y poder para formular e imponer las políticas públicas y los múltiples mecanismos de orden social y económico, necesarios para mantener un nivel suficiente de paz social a largo plazo”. (2002, pp.128-136).

Dentro de las universidades más representativas en el panorama de la educación privada en México podemos enlistar (por orden cronológico de fundación) a: la *Escuela Bancaria y Comercial* (EBC) –inicialmente Escuela Bancaria del Banco de México- impulsada en 1929 por Manuel Gómez Morín, en aquel entonces director del Banco de México, y enfocada a formar personal profesional para el incipiente sector bancario de la época en México; a la *Universidad de las Américas* (originalmente llamado *México City College*) fundada en 1940 a iniciativa de empresarios norteamericanos afincados en México, al *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey* (ITESM) –de carácter laico-, fundada en 1943 por empresarios de Nuevo León, al *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM) –orientada a formar los cuadros administrativos directivos y de medio mando bajo un modelo educativo marcadamente “tecnocrático”- que fue fundada en 1946 por banqueros e industriales capitalinos; también, a la *Universidad Iberoamericana* (UIA) y al *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente* (ITESO) pertenecientes al “Sistema Universitario Jesuita” (Compañía de Jesús) fundadas en 1953 y en 1957 respectivamente, a

Además, en un marco internacional, en que las naciones más poderosas del orbe se preparaban para la eminente guerra que se vislumbraba (periodo de entre-guerras, es decir entre 1918 y 1939) y en que el sector primario (extracción) era el motor del desarrollo económico nacional, la necesidad de formar cuadros técnicos que se incorporaran rápidamente al mercado de trabajo industrial fueron factores importantes para proyectar una política educativa que también formara a nivel profesional –y no sólo cómo oficio- a técnicos capaces de incorporarse rápidamente al mercado productivo, ya que de acuerdo con Hobsbawn (1994, p.56): “La economía industrial de la época se sustentaba en la innovación tecnológica

la Universidad *La Salle* (ULSA) –de orientación lasallista cristiana-, fundada en 1962; a la Red de *Universidades Anáhuac*, fundada en 1964 por los “Legionarios de Cristo”; al *Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas* (IPADE) –precursor de la actual *Universidad Panamericana* (UP) fundado en 1967 y vinculado directamente al *Opus dei* -de orientación católica- (y que se constituyó como la primera escuela netamente de negocios en nuestro país); y finalmente, a la *Universidad Intercontinental* (UIC) fundada en 1976 por la organización católica “Misioneros de Guadalupe”.

Prácticamente la totalidad de estas universidades (a excepción del ITESM y el ITESO), se constituyeron inicialmente en la Ciudad de México y gradualmente han ido incorporando *campus* en otros estados de la república mexicana. Dichas universidades, desde sus inicios incorporaron carreras (y posteriormente posgrados) orientadas a la práctica administrativa y ciencias económicas, tales como: economía, actuaría, administración, administración de empresas, finanzas, contabilidad, mercadotecnia, comercio, etcétera. Dichas carreras incorporaron técnicas y herramientas de gestión fundamentadas en la óptica *gerencialista* de las grandes escuelas de negocios y universidades norteamericanas. Resulta relevante señalar también, que la mayoría de las universidades enlistadas definen claramente (en sus portales institucionales) su orientación de carácter religioso y “humanístico”, y de hecho resaltan su filosofía a manera de doctrina desde su propia declaración estratégica: *visión, misión y valores*. Resulta necesario acotar también, que la totalidad de estas universidades consideradas de “elite” otorgan diferentes tipos de becas (de excelencia académica, de excelencia “humana” y de excelencia deportiva) además de financiamiento educativo.

Posterior a las universidades ante enlistadas –consideradas entre el grueso de la población mexicana- como universidades privadas de “élite” (cuya influencia y dispersión de sus egresados, pasó de conformar las elites administrativas del sector privado al sector público), proliferaron también las universidades privadas de segundo orden, también conocidas como “universidades de absorción de demanda” (es decir que están orientadas a captar alumnos que por diversos motivos no se matriculan en universidades públicas, pero que tampoco son candidatos para matricularse en las IES privadas “de élite”); siendo las más representativas de ellas: la *Universidad del Valle de México* (UVM) fundada en 1960, la *Universidad Tecnológica de México* (UNITEC) fundada en 1964, y la *Universidad Latinoamericana* (ULA) fundada en 1976. Estas IES privadas de Absorción de demanda, están orientadas fundamentalmente –en el área de Ciencias Sociales y Administrativas- a formar mandos medios y personal gerencial en licenciaturas “técnicas” o “ejecutivas”, que proporcionan cierta flexibilidad de horarios y en el pago de cuotas.

Finalmente, dentro de la configuración de la educación superior privada en México, se encuentran las universidades de tercer orden o bajo perfil cuyo mercado primordial son estudiantes de recursos económicos limitados que, en general, no tuvieron la oportunidad de ingresar al sistema de educación pública superior, y se inscriben en estas universidades que les permiten acreditar estudios de nivel superior bajo el modelo de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) incorporados a niveles medios superior y superior de –principalmente- la UNAM y el IPN. Entre estas universidades –que carecen de un alto reconocimiento académico- se puede mencionar al *Centro Nacional de Capacitación Intensiva* (Universidad CNCI), al *International College for Experienced Learning* (Universidad ICEL), al *Centro Universitario Grupo Sol* (CUGS), a la *Universidad de República Mexicana* (UNIREM), a la *Universidad Europea* (UE), entre algunas otras de alcance local.

permanente. La «gran guerra», contribuyó enormemente a difundir los conocimientos técnicos y tuvo importantes repercusiones en la organización industrial y en los métodos de producción en masa...”, como se puede apreciar, a nivel de educación superior también debía ser promovida la educación técnica y tecnológica para adaptarse a las necesidades económicas de la época.

En dicho marco, la época de convulsión pos-revolucionaria -hacia los años treinta del siglo veinte- supuso un reacomodo de las fuerzas económicas, políticas y sociales encaminadas a crear una nación que, por primera vez en su historia pudiese crecer y desarrollarse de manera más justa y equitativa. Aunque tristemente, los cacicazgos de toda índole fueron un factor determinante para que el ideal revolucionario quedara sólo en eso: un simple ideal. En la región centro de la república –principalmente en el Bajío-el poder e influencia de la iglesia católica superaba al poder del Estado, en el sureste de la república aún persistían los latifundios de tipo *semi-feudal*, y en materia económica, sectores estratégicos como el petrolero y ferrocarrilero estaban *de facto* aún en manos de capital extranjero; asimismo, la cotización del peso ante el dólar había pasado de una relación de 1 a 1 durante el *porfiriato* a una relación de 4 a 1 en 1934. (Alvear, 2004, p.183)

Además, es importante señalar que en dicha época la educación pública en México aspiraba a ser laica, ya que desde el siglo dieciséis hasta el siglo diecinueve, la misma estuvo fuertemente vinculada a la iglesia católica. Como ya se ha señalado, los misioneros católicos ya fuesen dominicos, jesuitas y franciscanos eran los entes que se encargaban de proveer y mantener el ancho de los colegios de educación a la población, pero sólo a ciertas clases sociales, por lo que la educación en aquella época era tanto “cristiana” como “clasista” (Solana, *et al.*, 1981, p.36). Con la consolidación de las fuerzas revolucionarias en el poder, y ya desde la época de las leyes de reforma promovidas por Juárez, la iglesia poco a poco fue relegada de la instrucción pública a las masas sociales. En aquel entonces en materia educativa, México enfrentaba dos grandes retos: por un lado, la consolidación de un sistema educativo universal y

por otro lado la fuerte oposición al nuevo enfoque educativo de buena parte de la población acaudalada y conservadora, que era afín al clero.

A pesar de no ser tema central en la presente tesis, es necesario señalar que tras la “guerra cristera” (entre 1926 y 1929), tanto minorías como elites conservadoras de la época (principalmente de las regiones bajo, centro y occidente del país) optaron por la instrucción privada (tanto básica como superior y de tipo lasallista) por encima de la educación pública. De acuerdo con Torres (2001) durante el proceso de secularización de la educación, el Estado tácitamente permitió que las clases pudientes tuviesen acceso a un modelo de educación particular que les permitiera; por un lado mantener y reproducir sus estructuras sociales (que a su vez fue una válvula de alivio a la lucha de poder entre los sectores más conservadores y el gobierno), y por otro lado permitió al Estado mexicano delegar en parte los costos e infraestructura necesarios en materia educativa.

Por consiguiente, a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte “proliferaron las escuelas de educación superior católicas o de inspiración cristiana... que han absorbido en gran medida la demanda en la instrucción-socialización de las elites y la clase media alta nacional (Mendoza, 2011, p.43). Ello como consecuencia de la oposición de la burguesía nacional al *Modelo educación socialista* (que será abordada con mayor amplitud a continuación) promovido por Lázaro Cárdenas a partir de 1930. (De Leonardo, 1983; en *Ibíd.*, p.44)

5.2. El modelo de educación socialista en México.

Como consecuencia de la Revolución mexicana, aún a pesar de una estructura social fragmentada, tal vez como nunca en la historia de México el grueso de la sociedad tenía fe en que sus demandas primordiales serían finalmente atendidas. Si bien los grupos de poder previamente conformados eran quienes luchaban por manejar los destinos de la nación,

también era una realidad que existía la premura de atender las demandas sociales más urgentes, nociones como las de *soberanía*, *justicia* y *paz social* estaban presentes en la conformación de un modelo de desarrollo económico y social que permitiera a México capitalizar la lucha social de las primeras décadas del siglo veinte.

La idea de que el “Aparato público estatal” debía garantizar la “justicia social” asumiendo un papel central y de fortaleza en la reconstrucción nacional tuvo gran auge en dicho periodo histórico. Por ello, de acuerdo a Revueltas (1993, p.219) desde la Constitución de 1917 se “estatuyen” los preceptos que legitiman el papel interventor del Estado, dando enormes poderes al Ejecutivo (en su Artículo 89), convalidando su papel rector en el proceso productivo (en sus Artículos 25, 26 y 28), regulando la propiedad y distribución de la tierra y de los recursos naturales (Artículo 27), de proteger al trabajador como árbitro de las relaciones laborales (Artículo 123) y, el carácter fundamental de la educación como laica, gratuita y universal (Artículo 3º), todo ello a fin de establecer políticas sociales y de bienestar; incorporando en la Carta magna, los preceptos de una amplia corriente mundial, acerca del papel del que debía desempeñar el Estado como benefactor social¹¹⁴, y por tanto del Estado como un ente interventor y regulador.

En 1934, las fuerzas revolucionarias de las décadas pasadas se habían reagrupado en torno a un modelo de Estado en que la fortaleza de las instituciones surgió como un ideal –o

¹¹⁴ Para Pierre Rosanvallon (en Revueltas, 1993, p.216) hay que comprender al Estado benefactor...“dentro de la evolución del Estado-nación moderno”, ya que es el heredero del Estado-protector clásico tal y como fue concebido y forjado del siglo XIV al XVIII.

El Estado benefactor, mucho más complejo que el Estado protector, “no sólo tiene la función de proteger los logros (la vida o la propiedad), sino que apunta también a acciones positivas (redistribuir la riqueza, reglamentar las relaciones sociales, tomar a su cargo ciertos servicios colectivos, etc.)”. Forjada por pensadores liberales hostiles al crecimiento de las atribuciones del Estado, la expresión Estado benefactor *Etat-providence* aparece en francés durante el segundo Imperio (1850-1870). El término inglés *welfare state* (Estado de bienestar, o benefactor) es mucho más reciente, puesto que data de los años 1940. La expresión alemana correspondiente, *Wohlfahrstaar* fue utilizada a partir de 1870 por los “socialistas de cátedra”, aunque también se hablaba de *Sozialstaat* (Estado social) para calificar las reformas emprendidas por Bismarck en los años 1870. Fue en Alemania donde aparecieron los primeros elementos de política social que abrieron el camino al Estado benefactor moderno. (*Op. Cit.*, pp.216-217)

más bien acaso, como retórica-, en que las demandas de la población mexicana fueran agrupadas en un modelo político, que en teoría daría cabida a las demandas de justicia social que por siglos habían sido relegadas. Las luchas por el poder se trasladaron del terreno armado al terreno político, siendo el omnipresente Partido Nacional Revolucionario (PNR) el encargado de “agrupar y articular” dichas fuerzas.

Una buena parte de los antiguos líderes revolucionarios terminaron siendo actores de gran poder e influencia en el terreno político, tal y como en el emblemático caso del general Lázaro Cárdenas del Río, pero al mismo tiempo, algunos de los sectores más conservadores entre los que se encontraban civiles de clase media y alta, de postura política moderada, tenían la suficiente fuerza, voz y voto para proteger sus intereses. En medio de tales concepciones opuestas: la *tradicional* encabezada por Plutarco Elías Calles y la *renovadora* encabezada por Lázaro Cárdenas, se encontraban los obreros y campesinos cuyas demandas en confluencia de los hechos precedentes inevitablemente tenían que ser atendidas por el Estado mexicano.

Así, en el proceso de elección del próximo candidato presidencial, el resultado fue la elección de Lázaro Cárdenas del Río como presidente de la república y la posterior elaboración de un “plan sexenal” (inédito para la época) cuyo contenido, en buena medida conformado por postulados radicales, serviría de base al nuevo gobierno. Con la llegada de Cárdenas a la presidencia, se “revitalizó el dinamismo original de la revolución mexicana, especialmente en la cuestión de la reforma agraria” (Hobsbawn, 1994, p.112).

Durante su mandato, Cárdenas favoreció a las organizaciones obreras y campesinas, impulsó la fundación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1937 nacionalizó Ferrocarriles Mexicanos y en 1938, a las empresas petroleras extranjeras. Los preceptos del gobierno de índole izquierdista y populista (en el sentido menos denostativo de la palabra) de Cárdenas no solo contemplaban reformas al sector agrario, de extracción y

comunicaciones, sino que también buscaban la integración social y el desarrollo económico mediante la disipación de la histórica brecha entre los privilegiados y la gran masa social que demandaba, entre otras cosas, acceso a la movilidad social mediante una mejor educación (cabe recordar que el nivel de analfabetismo entre la población mexicana alcanzaba casi a un 80% de la misma en aquel entonces).

Ante dicha circunstancia, el gobierno *cardenista* como una de sus primeras de acciones de gobierno, impulsó en 1934 la reforma al Artículo 3º constitucional en materia de educación proponiendo –como un hito de nuestra historia- la así llamada “Educación Socialista” que contemplaba a la educación como un asunto fundamental de Estado que atendiera a la gran masa social, permitiendo su *des-fanatización* (de índole religioso), el bienestar a través de la educación (democratización de la misma) y que sirviera como un eje de desarrollo nacional previsto en el primer *plan sexenal* como de acción del poder ejecutivo en la historia mexicana.

Evidentemente dicho planteamiento innovador “pisó callos”, especialmente entre los sectores sociales más conservadores –incluido el clero- que consideran a la educación de masas una amenaza a su propio poder e intereses. Algunos de los asesores más prominentes de Lázaro Cárdenas en materia educativa: Narciso Bassols y Vicente Lombardo Toledano, con una visión progresista –necesaria para la época- propusieron la orientación de la enseñanza hacia el “socialismo científico”, la apertura a temas como la sexualidad, la completa secularización de la educación pública, además de que consideraron necesario crear un *Instituto Politécnico* para preparar y capacitar técnica y tecnológicamente a la clase obrera.

Asimismo durante el referido periodo presidencial, fue creado el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Departamento de Asuntos Indígenas, la Escuela Superior de Educación Física (ESEF) y el Consejo Técnico de Educación Agrícola (CTEA), además de la construcción de innumerables escuelas de nivel básico (primarias) en zonas rurales del país.

El fin de dicho modelo educativo llegó en 1945 cuando durante el sexenio presidencial de Manuel Ávila Camacho (de postura moderadamente conservadora) se reformó de nueva cuenta el Artículo 3º constitucional para retomar los preceptos de 1917 en materia educativa, que eran a todas luces más conservadores que los postulados por Cárdenas; dejando a la *educación socialista* de lado, pero que cuya influencia a nivel nacional se extendió durante gran parte del siglo veinte y aún en estas fechas permea –por ejemplo- en la ideología izquierdista de buena parte de las escuelas rurales y normalistas.

5.3. Antecedentes del Instituto Politécnico Nacional

El IPN nació en un entorno social con notorios desequilibrios. Como lo expresa Luis González y González: “En 1934 México era un país injusto y en la inopia, con un 15% de clase media, una muchedumbre, 84% de menesterosos, y un puñado de ricos.” (González, 2000; en IPN, 2004, p.41). En otras palabras, el IPN surgió como una institución de educación media superior que brindase oportunidades de estudio tecnológico a aquellos que nunca las hubiesen tenido debido a su condición social.

Con la reforma del Artículo 3º en el sexenio de Lázaro Cárdenas se planteó la necesidad de crear un modelo educativo que fortaleciera la educación técnica y tecnológica en la que el país mostraba un notable rezago. Si bien en tal época el problema fundamental era la educación básica, no por ello la educación media superior y superior dejó de ser prioridad. Desde el inicio de su mandato, Cárdenas ponderó el impulso a la educación técnica de la que en su *plan sexenal* señalaba a la letra:

La enseñanza técnica debe encaminarse para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana y la filosofía de Servicio social, ha de ser la pauta de conducción de las carreras y especialidades que se sigan dentro de las escuelas de enseñanza técnica, industrial y comercial. (López y Robles, 2009, p.25)

De acuerdo con López y Robles (2009) en la *Cronología del Decanato del Instituto Politécnico Nacional*, se detalla que el 17 marzo de 1932 fue anunciado por parte del entonces secretario de educación pública Narciso Bassols, la creación de la que sería la Escuela Politécnica Nacional, que agrupaba entre sus planteles a la *Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica* (ESIME) –que se remonta a 1915 como la *Escuela de Ingeniería Mecánica y Eléctrica* (EIME), originalmente dependiente de la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET)-, la Escuela Superior de Maestros Constructores -que se convertiría en 1937 en la *Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura* (ESIA). Un año después, en 1933 se inauguró la Escuela Federal de Industria Textiles -antecedente de la *Escuela Superior de Ingeniería Textil* (ESIT)-.

En 1934 se estableció la Escuela de Bacteriología –antecedente de la *Escuela Nacional de Ciencias Biológicas* (ENCB)-, y en diciembre de ese año el secretario de Educación Pública anunció que se crearían –en el renglón relativo a la enseñanza técnica e industrial- escuelas politécnicas locales y que la *Escuela Politécnica Nacional* (EPN) se convertiría en el *Instituto Politécnico Nacional* (IPN). Con la llegada del año de 1936, llegó también de manera oficial el IPN, del cual la propia SEP indicaba que se trataba de:

Un organismo constituido por agrupaciones de escuelas, con una característica precisa para formar egresados profesionales en todos los ciclos de enseñanza y producir consiguientemente, desde el obrero calificado hasta el profesional con altos estudios técnicos. (*Ibíd.*, p.29)

El primer Director General del IPN fue Juan de Dios Batíz, quien a la par era jefe del *Departamento de Enseñanza Superior Técnica Industrial y Comercial* (DESTIC) órgano a su vez dependiente de la SEP. Al IPN se incorporó de manera inmediata la *Escuela Superior de Comercio y Administración* (ESCA) –fundada originalmente en 1845 como el Instituto Comercial, pasando a ser en 1869 la Escuela Nacional de Comercio y Administración, y cambiando finalmente en 1890 a su nombre actual-; además, en su estructura fueron

incorporadas las Vocacionales¹¹⁵ 1, 2, 3 y 4, y le fueron entregadas las obras e instalaciones en los terrenos del Antiguo Casco de Santo Tomás al norponiente de la Ciudad de México.

Un año después en 1937, por acuerdo presidencial la *Escuela de Economía –Escuela Superior de Economía* (ESE) desde 1951- pasó a formar parte de IPN. En 1938 se designó por primera vez un Consejo consultivo interno integrado por un presidente, un vicepresidente y consejeros de cada uno de los órganos que integran al instituto. Asimismo, en 1940 se creó la vocacional número 5 (en un principio, bajo el esquema de Pre-vocacional¹¹⁶).

No obstante, entre 1941 y 1943 con Manuel Ávila Camacho al frente del ejecutivo, el IPN sufrió los embates del nuevo gobierno que no compartía la postura “radical” de Cárdenas en materia de educación. El 31 de diciembre de 1941 se reformó la Ley orgánica de educación, para eliminar cualquier rastro de carácter *socialista* en la educación. Ello derivó en que durante esos años se planteara incluso la posibilidad de suprimir al IPN –al no contemplarlo en la estructura formal de la SEP-, ni tampoco otorgarle presupuesto alguno entre 1941 y 1943; paralelamente se conformó un gran movimiento encabezado por la *Federación Nacional de Estudiantes Técnicos* (FNET) que supuso un contrapeso a la intención de Ávila Camacho de desaparecer al instituto.

Una de las fuentes de conflicto, era que el control de las Pre-vocacionales -durante el periodo recién señalado-, quedó en manos de la SEP; sin embargo, en 1944 las Pre-vocacionales del Distrito Federal –hoy Ciudad de México- números 1, 2, 3, 4, y 5, regresaron al control del Politécnico. Finalmente el 18 de diciembre de 1945 fue promulgado y oficializado en

¹¹⁵ Equivalentes al bachillerato.

¹¹⁶ Equiparándole a secundaria (Capítulo XI de la Ley Orgánica de Educación, 1940). En ese mismo año las Pre-vocacionales pasaron a formar parte del Departamento de Enseñanza y Pre-vocacional, dependiendo directamente de la SEP y desvinculándolas del IPN.

el DOF el “Reglamento de Consejo Técnico Consultivo General del IPN”, que otorgó por fin, certeza institucional al IPN.

En aquella época de turbulencia, tanto Jaime Torres Bodet (en su carácter de secretario de Educación Pública) como Manuel Sandoval Vallarta (en su carácter de Director General del IPN) jugaron un papel importante en la consolidación del IPN como un proyecto educativo apoyado por el Estado, de hecho le fueron asignados por decreto presidencial nuevos terrenos -en el mismo Casco de Santo Tomás- a fin de ampliar su capacidad instalada (lo que condujo a la creación de la *Ciudad Politécnica* en 1952).

El 30 de diciembre de 1946, al reformarse de nueva cuenta el Artículo 3º constitucional, definitivamente, el proyecto educativo *socialista* impulsado por Cárdenas quedó enterrado, aunque afortunadamente, el IPN sobrevivió. A partir de dicha época de inflexión, y después de sus turbulentos primeros diez años, el IPN ha atravesado por varias etapas y fechas relevantes, las cuales –con la intención de facilitar a los interesados en la historia del IPN- se enlistan en el próximo apartado.

5.4. Breve cronología del Instituto Politécnico Nacional

Entre 1947 y 1949 los eventos más relevantes en el Politécnico fueron: el renombramiento de las escuelas Pre-vocacionales en Escuelas Tecnológicas, la creación de la Escuela Técnica Textil Industrial –Hoy *Escuela Superior de Ingeniería Textil* (ESIT)-, la incorporación de la Escuela Superior de Medicina Rural –hoy *Escuela Superior de Medicina* (ESM)-, la creación de la *Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas* (ESIQUE), y que se oficializó su actual escudo.

El 2 de enero de 1950 se expidió la primera “Ley Orgánica del IPN” por lo que finalmente quedó la organización estructurada de manera formal y con relativa autonomía. Aunque ello

provocó cierta resistencia por parte del estudiantado que impulsó una huelga entre abril y mayo de ese año a fin de promover la adecuación de la ley orgánica a la realidad del Instituto.

En 1951 se inaugura el *Instituto Tecnológico Regional de Saltillo*, siendo el primer instituto foráneo (al Distrito Federal) dependiente del Politécnico, seguido dos años después por el *Instituto Tecnológico Regional de Ciudad Madero* en colaboración con Petróleos Mexicanos (PEMEX). También fue creado al seno del IPN, el Departamento de Investigación Científica.

La estructura funcional del IPN fue reformada en 1953 con el propósito de resolver los problemas de carácter técnico derivados de la Ley Orgánica inicial; en 1955 la ESCA se trasladó a la “Ciudad Politécnica” en Santo Tomás; en el mismo 1955 se conjuró otra huelga estudiantil promovida por la FNET –la cual duró del 11 de abril al 16 de junio de ese año-, empero, al no ser solucionadas las demandas que el propio presidente de la república Adolfo Ruiz Cortines ofreció atender (reestructuración técnica, docente y la construcción de instalaciones suficientes y adecuadas) se recrudeció la inconformidad de alumnos del instituto.

El 23 de septiembre de 1955, alrededor de mil quinientos militares tomaron las instalaciones del internado y expulsaron a todos los alumnos, ello provocó: el cierre definitivo de dichas instalaciones, el encarcelamiento de los líderes huelguistas y en consecuencia la primera represión estudiantil en el IPN. El 31 de diciembre de 1956 se publicó en el DOF la Segunda Ley Orgánica del IPN, en la cual se ratificó que el IPN era un organismo desconcentrado dependiente de la SEP, facultado para impartir educación técnica media superior y superior, la cual además tenía como particularidad conformar Consejos técnicos consultivos escolares. Dichos postulados brindaban a las escuelas relativa autonomía en sus decisiones y procesos internos.

Durante el sismo de julio de 1957, varias de las instalaciones de la Ciudad Politécnica sufrieron daños considerables, lo que aunado a la inconformidad por la permanencia del ejército en las instalaciones politécnicas y también debido al cierre de los internados tiempo atrás; condujo a manifestaciones de inconformidad de la comunidad estudiantil a través de una serie de mítines. Así, en 1958 para atender varias de las demandas y contingencias al seno del politécnico, el 15 de enero fue publicada en el DOF la expropiación del ejido de San Pedro Zacatenco (de 42.5 hectáreas), así como del Ejido de Santa María Ticomán (de 31.73 hectáreas) en el *Área metropolitana de la Ciudad de México* (AMCM) para la construcción de una nueva unidad profesional del IPN.

Por otra parte, en agosto de ese año los Institutos Tecnológicos Regionales dejaron de depender directamente del IPN. En 1959 con la llegada de Adolfo López Mateos a la presidencia de la república, dicho mandatario ordenó la desocupación militar del IPN y la excarcelación de los líderes estudiantiles huelguistas de 1955. Ese mismo año se reorganizaron las escuelas vocacionales como antecesoras directas de las escuelas superiores y se agruparon en tres áreas de conocimiento: *físico-matemáticas, ciencias sociales y administrativas y médico-biológicas*, conformándose además las vocacionales: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

Asimismo, el 2 de marzo de 1959 se realizó la primera transmisión del canal 11 (XE-IPN) y 17 días después el presidente López Mateos inauguró las primeras instalaciones de la *Unidad Profesional de Zacatenco* (específicamente las instalaciones de la ESIME y ESIA Zacatenco). Posteriormente, el 5 de noviembre se aprobó -mediante decreto presidencial-, la creación del Centro Investigación y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV) a fin de promover la investigación científica y para la fortalecer la preparación continúa de profesores e investigadores del instituto en áreas “duras”.

En 1961 se creó la *Escuela Superior de Física y Matemáticas* (ESFM) y la ESIQUIE se mudó de Santo Tomás a Zacatenco. Mientras que en 1962 se creó la Escuela de Enfermería y Obstetricia (EEO). En 1963 fueron inauguradas las primeras instalaciones del CINVESTAV en Zacatenco, así como la ESIT Zacatenco, siendo la Unidad Profesional Zacatenco¹¹⁷ formalmente inaugurada el 17 de agosto de ese año. En noviembre de 1964 se crea el *Centro de Lenguas Extranjeras* (CELEX), en noviembre de 1965 por primera vez ofreció un concierto la *Orquesta Sinfónica del IPN* (OSIPN) conformada en marzo de dicho año, y se crearon los primeros cursos de graduados (antecedente del nivel de posgrado). Entre 1966 y 1967 se construyó el planetario “Luis Enrique Erro” en Zacatenco; además, fue implantado el Plan de estudios de educación vocacional (con la misma validez y equivalencia al de las preparatorias, pero otorgando además a los egresado el título de “técnico”), y se implementó un convenio de cooperación e intercambio de conocimientos con la UNAM.

El 23 julio de 1968 comenzó el connotado conflicto estudiantil de aquel año, cuando so *pretexto* de los “disturbios” provocados por un encuentro de “tochito” entre alumnos de la preparatoria privada Isaac Ochoterena (incorporada a la UNAM) y alumnos de la Vocacional 5 un día antes; granaderos y policías irrumpieron en las instalaciones de la Vocacional 5, agrediendo a alumnos, maestros y empleados.

Ello derivó en una manifestación conjunta entre alumnos del politécnico y la UNAM tres días después, la cual fue reprimida por la policía capitalina; entonces, estudiantes y maestros de ambas instituciones junto con simpatizantes de escuelas normales, del Colegio de México (COLMEX), de la Universidad de Chapingo, y de la Universidad Iberoamericana – principalmente-, crearon el *Consejo Nacional de Huelga* (CNH), movimiento que contó también con un amplio apoyo de la sociedad civil.

¹¹⁷ En 1981 se le cambió el nombre a “Unidad Profesional Adolfo López Mateos” en honor al segundo gran impulsor del IPN.

Es necesario señalar que en ese momento de singular trascendencia en la historia nacional, convergió el descontento generalizado de la población (urbana y capitalina) con la mano dura del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, lo que aunado a la percepción de que había incurrido en un excesivo gasto el gobierno federal para llevar a cabo la celebración de los XIX Juegos Olímpicos en la Ciudad de México, marcó un hito en la vida nacional. Como ampliamente se ha planteado, el gobierno de Díaz Ordaz actuó de manera represora ante dicha manifestación estudiantil, lo que culminó con la “matanza” de la Plaza de Tlatelolco del día 2 de octubre, previa toma (de nueva cuenta) por parte de 1,500 granaderos y 600 militares de las instalaciones del IPN desde el día 24 de septiembre.

En este punto, es necesario señalar que en la fuente oficial del IPN y de la que se han retomado los eventos aquí presentados; es decir el documento denominado "Cronología del Instituto Politécnico Nacional y de sus Escuelas, Centros y Unidades de Enseñanza y de Investigación" editado por la Presidencia del Decanato del IPN (2009), no se hace mayor mención ni se abunda en los detalles de tan trascendental evento, por el contrario, el siguiente evento que se menciona en el documento -12 de octubre de 1968- se cita textualmente:

Se llevo a cabo la inauguración del los XIX Juegos Olímpicos en el Estadio Olímpico México 68 de la ciudad de México: la campeona nacional de los 80 m. con obstáculos, Enriqueta Basilio, fue la primera mujer en la historia de los juegos olímpicos encargada de prender el pebetero, ello ante 80 mil espectadores. Fue la primera vez que se transmitieran por televisión vía satélite a todo el mundo y en directo los Juegos Olímpicos. Para lo que se instaló una red nacional de comunicaciones vía microondas por todo el país. Al frente de estas acciones encontramos al titular de la SCT, el ingeniero José Antonio Padilla Segura; México recibió felicitaciones por la gran cobertura de TV y por la calidad técnica de las transmisiones. (p.72)

Lo anterior, puede darnos luz acerca de la línea de comunicación con la sociedad que impera al seno del IPN y de su limitada “autonomía” y nulo cuestionamiento ante asuntos

“espinosos” para el gobierno mexicano, aún y cuando estos acontecimientos hayan afectado de manera directa al propio instituto, como en el caso puntual de la represión estudiantil de 1968. Más no por ello el IPN carece por completo de autonomía, sobre todo la relacionada con sus planes y programas de estudio. La autonomía académica es uno de los grandes logros históricos del instituto, pero como en toda organización de interés público no se puede soslayar el hecho de que las presiones del entorno han incidido en la configuración actual del mismo. Continuemos con la cronología histórica del IPN.

El 7 de marzo de 1969, mediante decreto presidencial, el IPN dejó de atender el ciclo básico de enseñanza media –es decir la educación secundaria- por lo que le fueron desincorporadas las Pre-vocacionales. Ese mismo año, el Canal 11 de televisión abierta se convirtió –por acuerdo presidencial- en un canal cultural y de interés público y social, lo que marcó por un lado su vocación como medio de transmisión de contenidos de gran valía audiovisual, pero por otro lado le imprimió el sesgo oficialista, que a la fecha mantiene en cierta medida. Además, en las mismas fechas quedaron constituidas en su formato actual las vocacionales 7 (Cuauhtémoc) y 9 (Juan de Dios Bátiz).

En 1971, se creó la Vocacional 5 bis (Jacarandas) dedicada al área económico-administrativa, se creó por acuerdo presidencial la Vocacional 10 (Carlos Vallejo Márquez), las escuelas Vocacionales fueron denominadas oficialmente como *Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos* (CECyT), siendo creado el primero de ellos –bajo la nueva denominación- el No. 13 (Ricardo Flores Magón) como una alternativa a la Vocacional 5; y finalmente en ese año, fue creada –por decreto presidencial del 1º de octubre- la *Unidad Profesional Interdisciplinaria de la Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas* (UPIICSA) la cual inició actividades en enero de 1972. Un año después, se creó el Centro Médico Deportivo (primer esfuerzo de su tipo en México), mientras que la Escuela Nacional de Medicina Homeopática se

convirtió en la *Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía* (ENMH) y se mudó a los terrenos de Ticomán.

En 1974 se construyeron tanto las unidades ESIME en Culhuacán y la ESCA unidad Tepepan, además del inicio de actividades en la *Escuela Superior de Turismo* (EST) en Ticomán; además, arrancaron también las actividades en la ESIA Unidad Tecamachalco. En diciembre de ese año se expidió la tercer Ley Orgánica del IPN. En 1975 se estableció el primer programa de enseñanza abierta del Instituto (en el CECyT 14 “Luis Enrique Erro”), y se destinó al IPN un predio de 350 hectáreas en Juchitepec en que se creó el hoy *Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud* (CICS) Unidad Milpa Alta. En 1976, por acuerdo del Consejo Consultivo General del IPN los CECyT adquieren su nominación actual.

Con el fin de sintetizar la configuración actual del Nivel medio superior del IPN -sus CECyT-, la siguiente tabla (5.1.) muestra su conformación por número, nombre y carreras técnicas impartidas en la actualidad en cada uno de ellos.

Tabla 5.1. Los CECyT del Instituto Politécnico Nacional

Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT)	Imparte Bachillerato Técnico en:
No. 1 Gonzalo Vázquez Vela	<i>Sistemas digitales, Procesos Industriales, Control Eléctrico y en Construcción.</i>
No. 2 Miguel Bernard	<i>Dibujo, Metalurgia, Máquinas, Aeronáutica, Diseño Gráfico y en Sistemas Automotrices.</i>
No. 3 Estaliso Ramírez Ruiz (trasladado partir de 1999 a Ecatepec, Edomex)	<i>Sistemas Digitales, Computación, Control Eléctrico, Manufactura, Aeronáutica y en Sistemas Automotrices.</i>
No. 4 Lázaro Cárdenas	<i>Instalaciones y Mantenimiento Eléctrico, Procesos Industriales, Construcción, Sistemas Automotrices y en Aeronáutica.</i>
No. 5 Benito Juárez	<i>Comercio Internacional, Comercio Internacional (Modalidad No Escolarizada: MNE), Contaduría y en Informática</i>
No. 6 Miguel Othón de Mendizábal	<i>Laboratorista Clínico, Laboratorista Químico, Ecología, Enfermería, y en Químico Farmacéutico</i>
No. 7 Cuauhtémoc	<i>Instalaciones y Mantenimiento Eléctrico (presencial y MNO) Construcción, Mantenimiento Industrial, Soldadura Industrial, Sistemas Automotrices, y en Aeronáutica.</i>
No. 8 Narciso Bassols	<i>Computación, Mantenimiento Industrial, Plásticos y en Sistemas Automotrices.</i>
No. 9 Juan de Dios Bátiz	<i>Sistemas Digitales, Máquinas con Sistemas Automatizados, Programación (presencial y MNE) y en Desarrollo de software</i>

No. 10	Carlos Vallejo Márquez	<i>Diagnóstico y mejoramiento ambiental (presencial y MNE), Metrología y Control de Calidad y en Telecomunicaciones.</i>
No. 11	Wilfrido Massieu	<i>Telecomunicaciones, Procesos Industriales, Instalaciones Eléctricas y en Construcción.</i>
No. 12	José María Morelos y Pavón	<i>Administración, Contaduría y en Informática.</i>
No. 13	Ricardo Flores Magón	<i>Administración (presencial y MNE), Administración de Empresas Turísticas (presencial y MNE), Contaduría (presencial y MNE) y en Informática (presencial y MNE).</i>
No. 14	Luis Enrique Erro	<i>Contaduría, Informática, Mercadotecnia (presencial y MNE) y en Administración de Recursos Humanos (presencial y MNE),</i>
A los que se incorporarían después (en 1978, en 2012, 2013 y 2014 respectivamente):		
No. 15	Diódoro Antúnez Echegaray	<i>Laboratorista Clínico, Alimentos y en Nutrición Humana (MNE)</i>
No. 16	Hidalgo (Estado de Hidalgo)	<i>Laboratorista Clínico, Enfermería, Administración, Técnico en Comercio Internacional, Máquinas con Sistemas Automatizados, Procesos Industriales y en Mantenimiento Industrial</i>
No. 17	León (Estado de Guanajuato)	<i>Aeronáutica, Sistemas automotrices, Metrología y Control de calidad, Alimentos, Administración de Empresas Turísticas y en Comercio Internacional.</i>
No. 18	Zacatecas (Estado de Zacatecas)	<i>Sistemas Digitalizados y en Laboratorista Químico.</i>

Fuente: Elaboración propia (2017). Con base en las páginas web de cada uno de los CECyT del IPN.

En 1980 se creó oficialmente el Decanato del IPN, se inauguró el *Centro Nacional de Metrología* (CNM), fue instituido el día 21 de mayo como el “Día del politécnico” (coincidiendo con el natalicio de Lázaro Cárdenas y el aniversario luctuoso de Juan de Dios Bátiz), y se creó el *Centro de Investigación para el Desarrollo de la Comunidad Rural* en Michoacán (CIIDCR Michoacán). En 1981 se publicó en el DOF (del 29 de diciembre) la cuarta Ley Orgánica del IPN, mediante la que se dotó al Instituto de mayor autonomía en lo relacionado con su estructura administrativa y académica, en el manejo de sus bienes y se le ratificó como órgano descentralizado de la SEP.

Para 1982 inició actividades el *Centro de Estudios Tecnológicos* (CET) No. 1 (Walter Cross Buchanan), que a diferencia de los CECyT está orientado a la educación exclusivamente de adultos y trabajadores. Se desarrollaron los CELEX como espacios de aprendizaje en varias unidades académicas (comenzando con el CELEX Santo Tomás ese mismo año). En 1983 con

la expedición del nuevo Reglamento Interno del IPN, se institucionalizaron y oficializaron (en su Capítulo 13º) las características y uso del escudo, el lema y el himno del politécnico. Ese mismo año se crearon también el CIIDIR Oaxaca y el *Centro de Desarrollo de Productos Bióticos* (CDPB); mientras que, un año después se crearon el CIIDIR Durango y el *Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital* (CIDETI) Tijuana.

En 1985 se establecieron los primeros *Centros de Apoyo al Estudiante* (CAE), en 1987 se le otorgó –por acuerdo presidencial- la prestación de *seguro social* a todos sus estudiantes y la Escuela de Enfermería y Obstetricia (EEO) pasó a denominarse como *Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia* (ESEO). Asimismo, se creó el *Centro de Investigación Tecnológica en Computación* (CINTEC, hoy CIDETEC) y a finales de ese año hubo otro paro estudiantil con duración de tres meses. En 1988 se crearon la Unidad Profesional Interdisciplinario de Biotecnología (UPIBI) y la ESIME Ticomán.

En 1993 se creó la Escuela Superior de Computo (ESC) y el *Centro de Educación Continúa* (CEC) en Reynosa, Tamaulipas. Ese mismo año se reestructuró el Organigrama General del IPN y se inauguró el nuevo edificio de la Dirección General en Zacatenco. En 1995 se creó el *Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional* (CIIDIR) Sinaloa y en 1996 los Centros de Educación Continúa (CEC) Allende, Morelia y Culiacán. En 1996 se conformó el *Centro de Investigación en Computación* (CIC) en el AMCM y en 1997 los CEC de Tijuana y Tampico; así como, la *Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Tecnologías Avanzadas* (UPIITA), además de los *Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnología Avanzada* (CICATA) Legaria, Querétaro, Puebla y Altamira. Igualmente se creó el *Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales* (CIECAS), también se creó el *Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* (CIEMAD).

En 1998 se crearon los CEC unidades Cancún y Oaxaca. Se inauguró la Biblioteca Nacional de Ciencia y Tecnología, se reformó el Reglamento Interno de 1981 y se creó el primer reglamento orgánico. En 1999 se crea la plataforma de Campus Virtual, y se inauguró el *Centro de Difusión de la Ciencia y Tecnología (CDCT)* Unidad Tezozomoc y el *Centro de Biotecnología Genómica (CBG)*. En 2000 fue creado el *Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud (CICS)* unidad Santo Tomás y el CEC unidad Campeche. En 2001 –el 15 de julio- se publicó la nueva Estructura orgánica y funcional del IPN, el cual planteaba un rediseño del modelo educativo, pero los planteamientos para una transformación en la autonomía del instituto derivados la consulta previa entre “la comunidad politécnica” quedaron sin efecto.

En 2004 entró en vigor el *Nuevo Modelo Educativo (NME)*, impulsado por entonces director general del instituto, José Enrique Villa Rivera. De acuerdo con el texto “Un nuevo Modelo educativo para el IPN: materiales para la reforma” (2004), a partir de los años noventa comenzaron a configurarse varios rasgos que señalaban las grandes transformaciones por las cuales se encontraban pasando las sociedades en todo el mundo. Tales rasgos, fueron afinándose de manera muy clara a lo largo de dicha década, “convirtiéndose en características que definen el nuevo siglo” (Neisbitt, 1991; Castells, 1996; Prawda, 2001; en IPN, 2004). Dicho texto cita:

La denominación común que se le ha dado a esos rasgos es «*megatendencias*», para significar las enormes transformaciones que en los diversos órdenes de la vida social principian a darse con diferente velocidad, ritmo y profundidad, en los disímiles países. (pp.25-26)

Entre tales *megatendencias* ya podían enlistarse las siguientes:

- Una sociedad informatizada que está reemplazando a la antigua sociedad industrial.
- Tecnologías “inteligentes” que sustituyen a las tecnologías comunes.
- Sociedades biológicamente “proactivas”, con actitud anticipatoria, frente a otras esencialmente “reactivas”.

- Economías nacionales globalizadas, o en ese proceso, frente a economías nacionales cerradas.
- En el desarrollo social, se transita de visiones estratégicas a corto plazo a las de largo plazo.
- En la Administración pública, cada vez se impulsan más los sistemas de gestión descentralizados que los centralizados. A ello se añade el llamado componente de “rendición de cuentas”, saber qué se ha hecho y obtenido con los recursos financieros utilizados, así como un incremento en las demandas por un quehacer público transparente.
- En las organizaciones comerciales, financieras e industriales se transita de tradicionales jerarquías verticales a redes organizativas donde preponderan estructuras horizontales.
- En el tejido social básico, la mujer desempeña cada vez más un papel protagónico.
- Existe una mayor preocupación por combatir los efectos del deterioro ambiental y proteger los recursos naturales. (*Ídem*)

Por lo tanto y en función de lo anterior, tal informe interno señalaba que el objetivo central de implementar una reforma educativa en el IPN -de esa época- se centraba en: “que el conjunto de estas tendencias podría resumirse en dos grandes características, que participan en varias de las tendencias antes mencionadas: la *globalización* y la *sociedad del conocimiento*. Nos encontramos en las primeras fases de la formación de un nuevo tipo de sociedad mundial que será tan diferente de la actual, como lo fue la del mundo resultante de la revolución industrial de la sociedad agraria precedente.” (King y Schneider; en *Ibíd.*, p.27).

De acuerdo con el mismo texto, el reto del Instituto Politécnico Nacional, respecto a la formación profesional es:

Reformar su actual modelo educativo, que deberá abarcar una visión institucional integral que aproveche, a partir de la vasta experiencia de su personal académico y de apoyo, los esfuerzos institucionales desarrollados en las Unidades Académicas y en las dependencias centrales,

incorporando, de manera generalizada, enfoques centrados en el aprendizaje, con una correcta adaptación de los sistemas formativos, basados en la introducción de metodologías de enseñanza que otorguen prioridad a la innovación, a la creatividad y al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación. (*Ibíd.*, p.45)

En el mismo 2004, fueron inaugurados el CIBA y EL CEC unidades Tlaxcala. Además, el IPN, la UAM y la UNAM firmaron el convenio para la creación del “Espacio Común de Educación Superior” a efecto de fomentar la “movilidad” entre dichas instituciones. Posteriormente, se expidió el Reglamento Orgánico del IPN de 2006, se instauró la *Defensoría de los Derechos Politécnicos* (DDP), finalmente, fue inscrito con letras de oro el nombre de IPN en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados, en la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (ALDF) y también en el Senado de la república con motivo del 70º aniversario de su creación.

Entre 2005 y 2006, dio inicio el proyecto de remodelación del Planetario “Luis Enrique Erro”. Además, se pusieron en marcha en las unidades Zacatenco y Casco de Santo Tomás -el 23 de febrero de 2006-, dos nuevos *Centros de Apoyo Polifuncional* (CAP), asimismo se inicio el desarrollo del Catálogo de Ediciones Politécnicas.

Continuando con el proceso de implementación del NME, se adelgazo parte de la estructura del Área Central, y se inicio la certificación de la estructura del IPN ante la *Secretaría de la Función Pública* (SFP). En la misma materia administrativa, comenzó la implementación de un proyecto tecnológico estratégico denominado *Sistema de Administración de los Programas de Mejora Institucional* (SAPMI), el cual fue un repositorio de las acciones estratégicas y operativas que cada escuela, centro y unidad planteó durante el proceso de *Planeación Estratégica Participativa Institucional* (PEPI), a partir del marco del NME del IPN.

Finalmente, el Canal Once (en cuanto a procesos internos) se integró a un Sistema de Gestión de la Calidad de la familia ISO 9001:2000.

En 2007, las acciones más relevantes fueron: la entrada en operación *del Modelo de Incubación de Empresas en Ambientes Virtuales (MIEAV)*, y de la *Unidad Politécnica para el Desarrollo y la Competitividad Empresarial (UPDCE)*. También hubo acciones encaminadas al fortalecimiento del *Campus Virtual Politécnico (CVP)* y de la imagen institucional, entre ellas la publicación del libro “70 años de historia del IPN”.

En el año 2008 fue establecida la *Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería (UPIIG)* Campus Guanajuato, en el municipio de Silao, adicionalmente, en el mismo año y entidad se creó el CECyT No. 17 “León”. En 2009, fue creada la *Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería (UPIIZ)* Campus Zacatecas, además de aprobarse la creación de un nuevo –y último- CECyT; el número 18, bajo el concepto anterior (es decir, una unidad profesional más un CECyT en el mismo estado y con carreras técnicas y profesionales con enfoque análogo).

Al concluir la gestión de seis años del hasta entonces director general del IPN, Enrique Villa Rivera en 2009, fue designada¹¹⁸ como directora general del IPN Yoloxóchitl Bustamante Díez, quien hasta entonces se desempeñaba como Subsecretaria de educación superior en la SEP. Dicho acontecimiento se puntualiza, debido a que durante su gestión de dos periodos trianuales (el segundo incompleto) se gestó en el instituto un movimiento (principalmente conformado por alumnos y docentes) que cuestionaba el modelo y las prácticas de gestión de la referida directora general.

¹¹⁸ Al tratarse el IPN de un organismo público desconcentrado, la designación de su director general corre a cargo del Ejecutivo federal en anuencia con el secretario de educación pública, quienes de manera discrecional eligen al candidato

En primer lugar sorprendió que la administración priista de Enrique Peña (2012-2018) la ratificara en el puesto, en segundo lugar se le imputó a la referida que hubiese colocado en puestos estratégicos del instituto a personas cercanas a ella; pero en ciertos casos, ajenas al IPN, y en otros casos, a personas que no estaban capacitadas técnica y profesionalmente para ejercer funciones directivas; y en tercer lugar, debido la modificación en los planes de estudios –concretamente en la carrera de ingeniería civil en la ESIA-, tales circunstancias, aunadas -al rumor- de que el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) se había infiltrado entre el amplio grupo opositor a su gestión, derivaron en el paro estudiantil de septiembre de 2014.

Esa huelga generalizada en el instituto –que se extendió por 73 días- propició la inevitable renuncia de la directora general y la conformación de una mesa de diálogo tripartita – el así llamado “Congreso General Politécnico”- conformada por la comunidad docente y estudiantil, las autoridades del IPN y representantes del gobierno federal (concretamente de la SEGOB). Las demandas de los estudiantes fueron variadas, de hecho, la connotación política era evidente, sin embargo lo más significativo es que por primera vez en prácticamente medio siglo los estudiantes se solidarizaron a efecto de que el IPN pudiese obtener mayor autonomía, además de exigir respeto a sus derechos.

En 2014 fue elegido como director general del instituto Enrique Fernández Fassnacht (anteriormente rector general de la UAM), quien durante su gestión, atendió ciertas de las demandas de la Asamblea General Politécnica concernientes a la no modificación de los planes y programas de estudio, también se ampliaron las becas de movilidad estudiantil al extranjero y se fortalecieron los programas institucionales de calidad, pero cierto grado de inconformidad se mantuvo latente a través de diversas manifestaciones que aún en 2018 eran recurrentes. Para finalizar, partir de noviembre de 2017, tomó posesión como Director general del instituto, Mario Alberto Rodríguez Casas.



Capítulo 6

El ente de estudio: la ESCA Tepepan, sus características y circunstancias



El capítulo sexto se enfoca en presentar al lector un panorama de las circunstancias de la Unidad de estudio antes y después del sismo del 19 de septiembre de 2017, para tal efecto se establece primero la infografía básica de la ESCA Tepepan, después se hace una narrativa de los acontecimientos derivados del sismo, la cual fue posible gracias a los testimonios de tres actores de la organización pertenecientes a endo-grupos organizacionales distintos y representativos. Cada uno de ellos –desde su particular y única perspectiva– aportó una enriquecedora versión de los hechos, lo que conjugado con información periodística y en línea, posibilitó el acopio de información de procesos informales, culturales y simbólicos del ente de estudio.

De manera complementaria y vinculante, se hace un análisis cuantitativo del desempeño de la organización con base en sus Informes Anuales de Actividades de 2016 y 2017, lo que posibilitó contrastar datos duros antes y después del sismo a efecto de poder realizar un análisis posterior del impacto del mismo en las estrategias de gestión y en la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan.

6.1. Antecedentes generales

Finalmente, este largo recorrido teórico y documental nos lleva hasta el ente en que se centra el presente estudio: la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Tepepan (ESCA Tepepan).

La ESCA Tepepan es una de las veintiséis Unidades Académicas de Nivel Superior (UANS) que conforman al Nivel Superior del IPN, y es de hecho una de las cinco UANS que imparte carreras profesionales pertenecientes al área de Ciencias Sociales y Administrativas con que cuenta el instituto (junto con la ESCA Santo Tomás, la E.S. de Economía, la E.S. de Turismo y UPIICSA).



Imagen 6.1. Vista panorámica de la ESCA Tepepan del IPN. Cafetería en primer plano y Edificio B al fondo. (S/a, S/f).

El origen de la Escuela Superior de Comercio y Administración, como se ha citado anteriormente, se remonta al s. XIX, pero la ESCA Tepepan concretamente. Según López, *et al.* (2006), se concibió a partir del planteamiento que hizo el *Consejo técnico consultivo escolar* del IPN en su sesión del 4 de febrero de 1972, dado que habían diagnosticado que debido al crecimiento sostenido en la tasa de demanda de ingreso a la ESCA Santo Tomás (ESCA ST), en el año lectivo 1973-1974, se esperaba una demanda de 15,000 alumnos, demanda tal que a dicha UANS le sería imposible atender. (p.367).

Debido a que IPN contaba con dos terrenos al sur de la Ciudad de México aún por utilizar (en Tepepan y Culhuacán, concretamente), se acordó que en terreno de Tepepan fuese destinado a la construcción de una UANS “adjunta” a la ESCA ST. (*Ídem*). De acuerdo con López, *et al.* (2006) el terreno destinado a la ESCA Tepepan, “ubicado en la calle Arenal

(prolongación de San Fernando), Delegación (hoy Alcaldía) Xochimilco, y con una superficie de 52,517 m² contaría con las siguientes áreas (se cita textualmente):

- Área para oficinas
- Área escolar
- Área deportiva
- Servicios generales

La amplitud del terreno permitió la construcción de:

- Tres edificios con 39 aulas cada uno
- Edificio de gobierno
- Cafetería
- Gimnasio, alberca y canchas para basquetbol, voleibol y futbol, así como vestidores
- Auditorio con capacidad para 323 personas y con servicios audiovisuales
- Biblioteca con cubículos para estudio individual o en grupos
- 5,328 m² de áreas verdes
- Una superficie de 2,395 m² de plazas y andadores (p.368)

La construcción¹¹⁹ de la ESCA Tepepan demoró casi dos años, por ese motivo la escuela inició formalmente sus operaciones académicas el día 19 de septiembre de 1974 (*Ídem*). En sus orígenes (y hasta el año 2008) ofertaba dos carreras profesionales –como en la ESCA ST-*Contaduría pública* (CP) y la *Licenciatura en relaciones comerciales* (LRC)¹²⁰, además, sus primeros directores fueron, –o bien- directores adjuntos o -en ciertos periodos- los mismos que despachaban en la ESCA ST, prolongándose dicha circunstancia por alrededor de quince años, ya que 1989 fue finalmente nombrado el primer Director titular de la ESCA Tepepan.

¹¹⁹ La construcción total de las instalaciones de la ESCA Tepepan, demoró alrededor de cuatro años más, quedando completamente construida en mayo de 1978, siendo su auditorio (“Lázaro Cárdenas del Río”) la última construcción entregada. (López, *et al.*, 2006, p.369)

¹²⁰ **N. del A.:** Ya desde aquel entonces el predominaba la carrera de Contaduría pública por sobre la de LRC, puesto que la tendencia histórica en número de alumnos es de 2 a 1 entre las carreras de CP y LRC.

En cuanto a su infraestructura, la ESCA Tepepan prácticamente no presentó cambios significativos desde los años setenta del siglo pasado, salvo las necesarias adecuaciones y modificaciones propias de las organizaciones que con el tiempo incorporan nuevos elementos infraestructurales. Lo que se ha incrementado con el tiempo es su oferta educativa, ya que desde el año 2008 oferta -además de las carreras de LRC y CP- la *Licenciatura en negocios internacionales* (LNI), cuenta también con un *Centro de lenguas extranjeras* (CELEX) y desde 1996 ofrece también a nivel posgrado la *Maestría en administración de negocios*, posteriormente añadiría a su oferta de posgrado la *Especialidad en impuestos*, la *Especialidad en Finanzas* y la *Especialidad en marketing estratégico*

La configuración de su oferta educativa y su estructura interna es prácticamente análoga a la de la ESCA ST, por lo que si bien cada una de tales UANS tiene su propia autonomía, los programas y planes de estudio son compartidos, aunque se implementan primero en la ESCA ST y después en la ESCA Tepepan. Actualmente, hasta ahí terminan las similitudes ya que al seno del instituto ya no se considera a la ESCA Tepepan como unidad adjunta de ESCA ST.

En cuanto a la población estudiantil de la ESCA Tepepan, al segundo semestre lectivo de 2017, contaba con alrededor de 6,000 alumnos a nivel licenciatura (presencial) divididos en dos turnos, siendo aproximadamente el 40% de ellos pertenecientes a la carrera de CP, 30% en la carrera de LRC, y el resto (otro 30%) en la novel carrera de LNI; mientras que a nivel posgrado contaba –en el mismo año- con alrededor de 100 alumnos inscritos (aproximadamente la mitad de ellos en la MAN). Hay que sumar que la ESCA Tepepan desde 2012 también oferta estas mismas carreras en *Modalidad virtual* (o a distancia, no presencial), en la cual se encontraban inscritos–en una proporción similar- alrededor de 2,000 alumnos más.

Por su parte, las cifras del CELEX resultan bastante interesantes, ya que en 2017 los alumnos inscritos en él eran alrededor de 6,000 también. Aunque si bien la mayoría –alrededor

del 80%- eran alumnos de la propia escuela, y el resto –el 20%- eran externos, por su matrícula el CELEX Tepepan era uno de los más grandes entre las escuelas del IPN.

Esto, aunque no lo parezca, resultaba de trascendencia para la propia ESCA Tepepan, ya que hasta hace poco tiempo la totalidad de los “ingresos autogenerados” por cada una de los planteles del IPN -como en el caso de los CELEX- eran propiedad de las mismas escuelas. En 2016 bajo la dirección general de Enrique Fernández Fassnacht, se modificó el flujo de los “recursos autogenerados” (CELEX, seminarios de titulación, cursos y diplomados), el cambio fundamental fue que tales recursos ahora se concentran primero en un fideicomiso institucional que se queda con el 20% de los mismos y transfiere el restante 80% de vuelta a cada plantel pero sólo al final del año calendario, lo que sin duda, afecta las finanzas y el flujo de efectivo de cada plantel, siendo –por la matrícula de su CELEX- la ESCA Tepepan uno de los planteles más afectados del instituto.

Volviendo a los números, la ESCA Tepepan, cuenta con una planta de alrededor de 500 docentes, de los cuales alrededor de 300 cuentan con nombramiento de base (u horas en propiedad, que varía desde dos horas semanales, hasta el máximo que son cuarenta horas semanales), mientras que el resto (alrededor de 200) cuentan con contratos eventuales que – en su caso- son renovados cada semestre. Una de las características de la planta académica de la ESCA Tepepan es que una cantidad menor al 30% cuenta con posgrado (maestría o especialidad) y del total de docentes sólo alrededor del 3% cuentan con doctorado.

En cuanto al personal de carácter administrativo y operativo, a quienes al seno del IPN se les denomina técnicamente como *Personal de apoyo y asistencia a la educación* (en lo sucesivo PAAE), en la ESCA Tepepan laboran alrededor de 400 de ellos –administrativos, prefectos, secretarias, mensajeros, asistentes de área, choferes, personal de mantenimiento,

etcétera-, quienes divididos en los dos turnos (matutino y vespertino) se encuentran adscritos a la dirección, subdirecciones y áreas operativas y funcionales del plantel.

El PAAE es personal sindicalizado¹²¹ en su totalidad, y la mayoría de ellos -alrededor del 90%-, están basificados mientras que el restante 10% tienen contratos eventuales. Es importante señalar que, el nombramiento definitivo (obtención de plazas en propiedad) de cada PAAE es *de facto* facultad del sindicato de trabajadores (STIPN), quedando a las autoridades de los planteles únicamente las facultades de asignarlos a sus planteles y áreas de adscripción cuando se “abre” una plaza, y de emitir una “recomendación” o “evaluación” cuando se trata de personal eventual, para su posterior “evaluación” y “recomendación” por parte del sindicato.

El resto del personal que labora en la ESCA Tepepan –menos de 50 personas- lo conforman: alrededor de 10 vigilantes -pertenecientes a la Policía Bancaria e Industrial- quienes son “rolados” cada tres meses, el personal de intendencia –que son alrededor de 30 en ambos turnos- y los empleados de la cafetería, de las fotocopiadoras y de otros espacios subarrendados. Cabe destacar que este personal es el menos favorecido en términos de prestaciones, además de que el trato por parte de la mayoría de la comunidad de la ESCA Tepepan hacia ellos es –por decir lo menos- indiferente.

Pero la estructura funcional de una organización debe de contar con un –tal y como Mintzberg lo llama- “ápice estratégico”. En el IPN a nivel institucional (supra-organizacional) la cima estratégica la conforman el Director general, los Secretarios generales –y análogos-, los Directores y los Subdirectores de Área. Por su parte, cada una de los planteles que conforman al instituto a nivel medio superior y superior cuenta con su propio Ápice estratégico –a quienes se les conoce técnicamente como “las autoridades escolares”- que está conformado por el Director, los Subdirectores y los Jefes departamentales o de área de cada plantel.

¹²¹ Afiliados al Sindicato de Trabajadores del Instituto Politécnico Nacional (STIPN), creado en 2007.

Este Ápice estratégico de cada UANS –a quienes en lo sucesivo se denominará como “Cuadros de mando”- está conformado de la siguiente manera.

El *Director(a)* de cada uno de los 26 planteles que conforman al nivel superior del IPN es nombrado por el director general del IPN a partir de la auscultación de una terna final que elige el Consejo técnico consultivo escolar¹²² del plantel, entre los aspirantes inscritos mediante convocatoria abierta, y después de evaluar las propuestas de cada uno de los candidatos.

Su periodo de gestión nominal es de un trienio (tres años) aunque los directores tienen el derecho de postularse por un trienio más, por lo que su gestión puede prolongarse hasta por seis años. Entre los requisitos que deben cumplir se encuentran: ser docente con nombramiento definitivo y con al menos 5 años de antigüedad, preferentemente ser egresado del IPN en un área afín -a la unidad académica- y contar con un posgrado, ser de nacionalidad mexicana y con probidad moral. (Artículo 21 de la Ley orgánica del IPN)

El segundo nivel en la estructura jerárquica de las UANS del IPN lo conforman los *Subdirectores*. En los planteles de nivel superior de dicha institución educativa (UANS) hay cuatro de ellos, a saber: Subdirector administrativo, Subdirector académico, subdirector de servicios administrativos e integración social y Subdirector de posgrado e investigación¹²³.

Al igual que los Directores se sujetan al mismo proceso de selección institucional, debiendo de cumplir con los mismos perfiles que los directores (es por ello que resulta común que una gran cantidad de Directores hayan sido antes subdirectores en sus mismos planteles). Cada uno de ellos tiene a su cargo una cantidad variable (dependiendo de la subdirección entre cuatro y nueve) de departamentos.

¹²² Conformado por director, los subdirectores, los jefes de carrera, además de un alumno y un docente por cada carrera y turno.

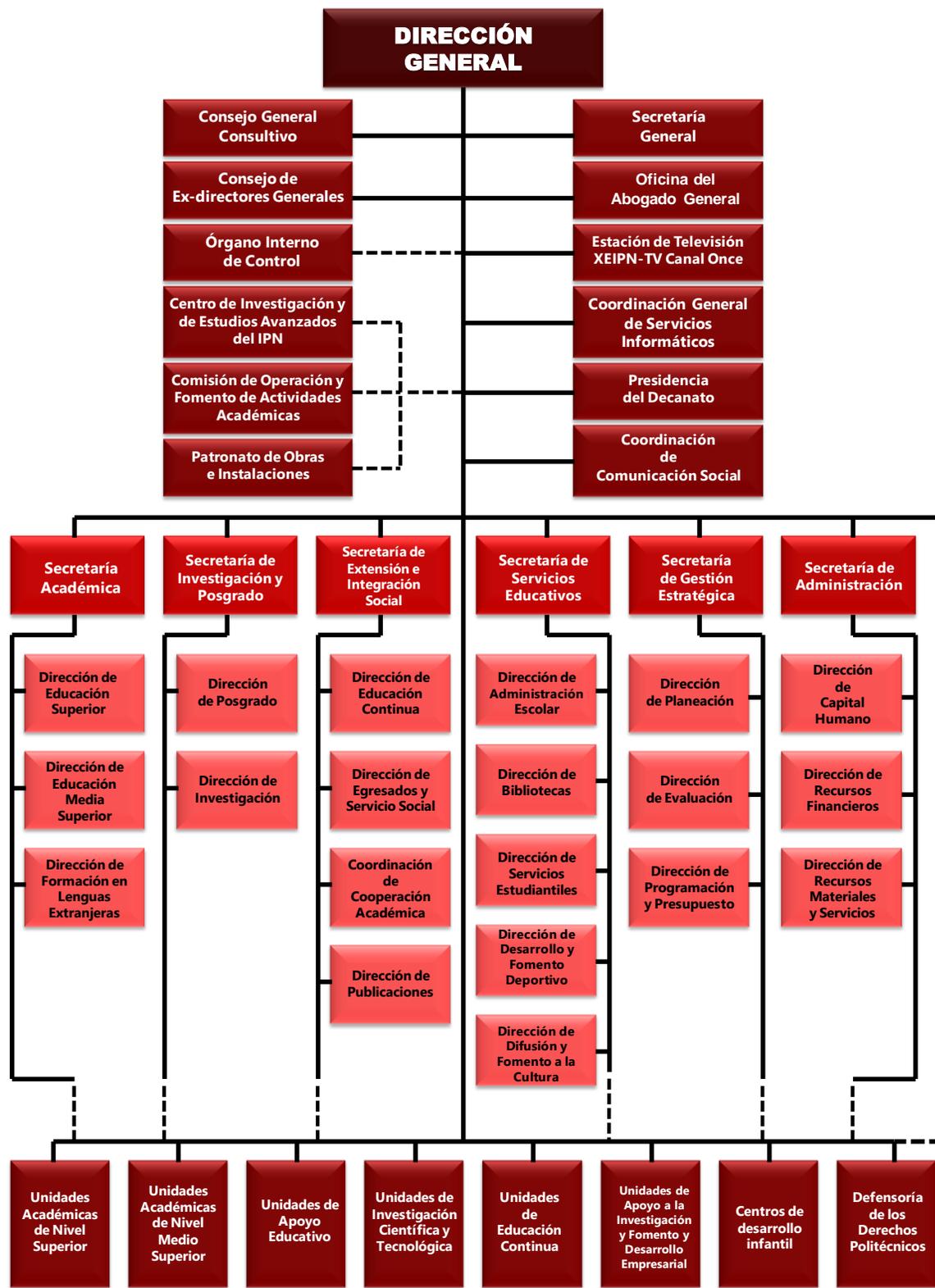
¹²³ Mientras que en las UA de nivel MNS (vocacionales) sólo existen las tres primeras subdirecciones, ya que carecen de departamentos de posgrado e investigación.

El tercer y último nivel jerárquico a quienes se considera cuadros de mando (funcionarios) lo conforman los *Jefes departamentales*. Estos son los encargados de las áreas funcionales de cada UANS (departamentos), y equivalen a los Gerentes en la iniciativa privada.

Son directamente seleccionados y designados por el Director de cada UANS, deben de contar al menos con licenciatura concluida. Idealmente deben de ser también personal docente en activo de cada plantel, aunque en casos excepcionales el director en turno tiene la facultad de incorporar a su equipo de trabajo a profesionistas externos, quienes se incorporan a los planteles en calidad de “personal de confianza”, prácticamente sin derecho a obtener nombramiento de base, pero para que pueda sujetarse su nombramiento a los lineamientos institucionales se les otorgan “horas docentes en propiedad” (habitualmente entre 2 y 4, es decir las menos posibles) durante su periodo de gestión –el cual es indefinido, aunque generalmente su nombramiento culmina poco tiempo después de cada cambio de director, salvo que sean ratificados por el nuevo(a) director(a) del plantel-.

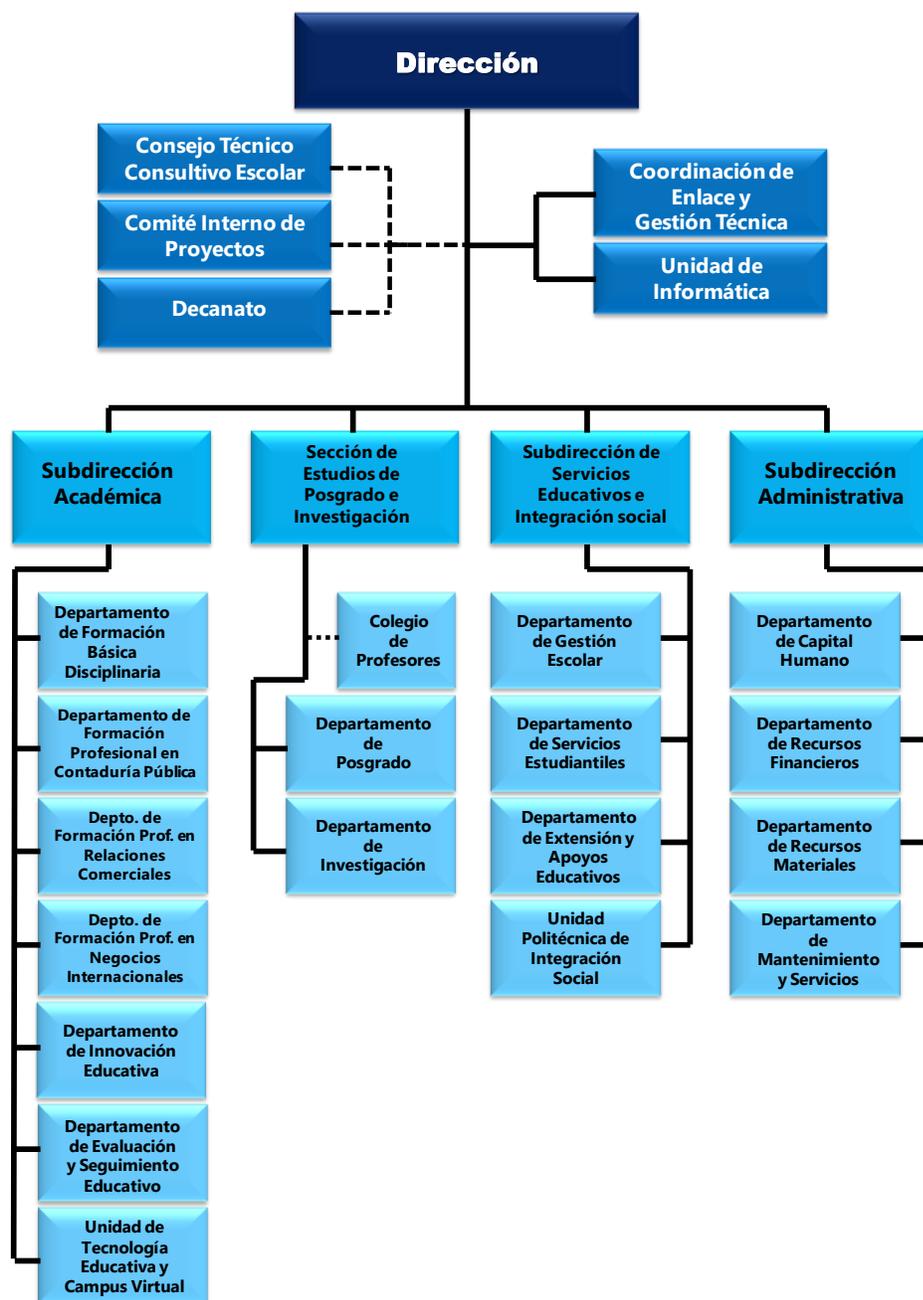
A efecto de facilitar al lector la comprensión de la estructura orgánica del IPN y de la propia ESCA Tepepan se presenta respectivamente la *Figura 6.1.* y la *Figura 6.2.*, dichos organigramas comprenden a los cuadros de mando tanto nivel institucional como de la ESCA Tepepan. En términos estrictamente funcionales y de los actores que en ella intervienen, en las cuartillas anteriores se ha pretendido clarificar un panorama que pueda servir al lector para apreciar incluso la estructura funcional de la ESCA Tepepan, que históricamente se ha caracterizado –al seno del IPN- por ser una UANS cuyo funcionamiento resulta acorde a los lineamientos institucionales, que no representa una fuente de conflictos, “grillas” o que cuyo desempeño sea ineficiente o fuera de los parámetros institucionales.

Figura 6.1. Organigrama Funcional del Instituto Politécnico Nacional



Fuente: Elaboración propia (2017). Con base en IPN, Secretaría General. 2016.

Figura 6.2. Organigrama Funcional de la ESCA Tepepan



Fuente: Elaboración propia (2017). Con base en Portal ESCA Tepepan (2017).

Pero más adelante, en el análisis de la investigación, los datos y testimonios recabados dan cuenta de una dinámica organizacional, un tanto más “turbulenta” o “compleja” si se lo prefiere, ya que existen ciertos conflictos latentes que aumentan la complejidad de su configuración –y por tanto de su análisis-, aunque ello se dilucidará en el próximo capítulo.

Queda un hecho relevante por presentar al lector, y que es al final de cuentas el punto coyuntural en la historia de la ESCA Tepepan y que representa el punto de inflexión que ha conducido la presente investigación: el sismo del día 19 de septiembre de 2017.

6.2. “El sismo que nos sacudió”

El multicitado día 19 de septiembre de 2017, a las 13:40 horas locales, la Ciudad de México sufrió un terremoto de 7.1 grados en la escala de Richter. Dicho sismo con epicentro en Axochiapan en el estado de Morelos, cuya profundidad se calculó a 57 kilómetros, se situó a 120 kilómetros en línea recta de la Ciudad de México.

Éste último hecho cobra cierta relevancia por dos factores directamente relacionados con la Unidad de estudio (la ESCA Tepepan), el primero, debido a que por la relativamente poca distancia entre el epicentro del sismo y la Ciudad de México la red de “alerta sísmica” local no “sonó” sino hasta que el terremoto ya era perceptible entre la población de la megalópolis.

El segundo factor fue que, debido a las características del mismo sismo los expertos en la materia lo consideraron como un sismo de “alta frecuencia” (El universal, 2017) esto quiere decir que el sismo tuvo la capacidad de dañar tanto componentes *estructurales* como *no estructurales* de las construcciones asentadas en las áreas que recibieron las ondas sísmicas. Aunado a ello, debido a su peculiar epicentro pudo afectar como muy pocos, a una “falla geológica” que se extiende por una amplia *franja*¹²⁴ de la Ciudad de México, específicamente, a los que se les considera como “terreno lacustres”, es decir, el suelo donde se encontraba originalmente el lago de Texcoco.

Tales hechos, afectaron particularmente a la ESCA Tepepan puesto que, primero -en comparación con el resto de la ciudad-, se encontraba más cerca del epicentro del sismo (por

¹²⁴ “La franja abarca desde la alcaldía Gustavo A. Madero, pasa por Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Iztapalapa y Xochimilco” (Óp. Cit.; <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/ficha-tecnica-sismo-19-septiembre-2017-mexico/>).

lo que la alerta sísmica sonó varios segundos después de iniciado el mismo), y; segundo, porque la escuela está asentada en un terreno de origen completamente lacustre¹²⁵. De hecho, la universidad más cercana a ella (el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, localizado a menos de dos kilómetros hacia el noreste) sufrió daños estructurales significativos¹²⁶ además de la lamentable muerte de dos de sus alumnos (hecho ampliamente consignado en los medios de comunicación).

Como se podrá apreciar, ciertamente la ESCA Tepepan está asentada en un espacio físico vulnerable, e inclusive se da cuenta de ello en la memoria institucional del IPN, ya que en el libro “Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional” (López, *et al.*, 2006) la *decana* del plantel relata:

Durante su corta existencia, 31 años, la [ESCA] Unidad Tepepan se ha visto afectada en la estructura de sus instalaciones. En 1977 a consecuencia de una vibración de terreno, el techo de la cafetería se vino abajo en horas de clase, con la alarma consiguiente. El sismo que en 1985 asoló la Ciudad de México dañó severamente los edificios de aulas, [...] Se tomaron medidas correctivas en el edificio “C”, y se realizaron obras de reforzamiento en el auditorio, cuya ejecución duró más de año y medio. (p.372)

Como un hecho curioso de ese fatídico 19 de septiembre de 2017, en las instalaciones de la ESCA Tepepan a las 11 de la mañana se llevó a cabo un simulacro (para conmemorar el aún peor sismo de 32 años antes, coincidentemente, ocurrido en la misma fecha) del que la mayoría de la comunidad participó, casi todos ellos alumnos, de quienes el Informante #3

¹²⁵ A menos de cuatro kilómetros al suroeste del otrora lago de Xochimilco y a dos kilómetros al norte de las faldas del sistema montañoso del Ajusco, en lo que hasta hace algunos siglos eran los linderos del lago de Xochimilco, además por debajo de los terrenos de la ESCA Tepepan corría –hasta el primer tercio del siglo XX- el río de “San Juan de Dios” que nacía en Peña pobre y desembocaba en el lago de Xochimilco.

¹²⁶ Específicamente el derrumbe de su estacionamiento, de dos puentes peatonales entre edificios, 4 de sus 11 construcciones son consideradas como pérdida total, por lo que a excepción de 2 de sus edificios, el ITESM será reconstruido entre 20018 y 2019.

(PAAE) cuenta: *“ya ves cuando uno está chavo, todo lo tomas a desmadre”¹²⁷*. Según el mismo testigo, aproximadamente dos horas después del simulacro *“Se sintió como si hubiera chocado un tractor o un vehículo muy pesado contra el edificio”*, del mismo momento, relata otra testigo: *“de repente el salón se cimbró muy feo, y en lo que decía «que onda» empezó a sonar la alarma [sísmica], y todos salimos corriendo, yo de plano dejé todas mis cosas...”*.

Continúa: *“Lo bueno es que estábamos en el primer piso, pero las escaleras se movían horrible, horrible; mi amiga de plano se quedó aferrada al barandal, así, como momia, eran un buen los que ya ni alcanzaron a bajar por cómo se estaban moviendo las escaleras ” [...]. Si, se veían trozos del techo por todas partes, horrible”*. (Informante #2).

Relata otro de los testigos –la informante #1 (i-1)-, quien es profesora y forma parte de la “estructura orgánica” o “funcionarios escolares”):

“Estábamos en una reunión para revisar indicadores del POA [Programa operativo anual], de hecho, acababa de llegar la doctora «S» [la directora], cuando todo se empezó a sacudir hacia arriba y abajo, yo fui, creo, la última en salir porque estaba hasta el fondo del «aula magna» [ubicada en el segundo piso del Edificio “C”, a la postre el más dañado de todos], cuando salí al corredor, por la fuerza con que se sentía, llegando a las escaleras me tuve que quedar aferrada a una de los macetones del pasillo [...], éramos bastantes, muchos trozos del techo se desprendieron, hasta a la maestra «V» [la subdirectora administrativa] que estaba como a cinco metros de mi se torció la pierna por evitar que le cayera un trozo de vidrio de una de las vitrinas que se rompió.”

Prosigue:

¹²⁷ **N. del A:** A partir de estas líneas de la relatoría, se citan entre comillas las palabras textuales de los tres “informantes” que han colaborado en el presente estudio, y cuyos testimonios han sido fundamentales para clarificar la configuración de la ESCA Tepepan sus los acontecimientos relevantes recientes.

La Informante #1 (i-1), es docente y pertenece también a la estructura orgánica (el cuadro de mando de la ESCA Tepepan); la Informante #2 (i-2) es una alumna de LRC y el Informante #3 (i-3) es un PAAE. Por razones de confidencialidad se omiten deliberadamente sus nombres.

“No podíamos bajar por las escaleras, de hecho, entre los que si se «aventaron» a bajar por las escaleras que estaban vibrando mucho, al final resultaron ser la mayoría de los heridos. [Pregunta del “entrevistador” (E): ¿Cómo cuantos heridos hubo maestra?] Creo que como 12, 15, pero dos de cierta gravedad, del otro lado del edificio [en las escaleras del ala contraria] a una maestra le cayó un trozo del techo en la cabeza, y del impacto, rodó por las escaleras, supe que a ella y a otra alumna [desconoce quién] las tuvieron que llevar en ambulancia al hospital.”

- (E) ¿Y qué recuerda que pasó después?

-(i-1) “*De lo que más acuerdo es de los gritos de histeria, hubo varias crisis nerviosas, no sé cómo, pero cuando apenas estábamos empezando a bajar, con miedo la verdad, llegaron los de «protección civil».*”

-(E) ¿“Protección civil” llegó tan rápido?

-(I-1): “*No, bueno, me refiero a los de protección civil escolar, que son las personas de [el departamento interno] COSECOVI [Comité de Seguridad y Contra la Violencia], ya traían puestos sus chalecos y ellos coordinaron, pues si, la evacuación.*”



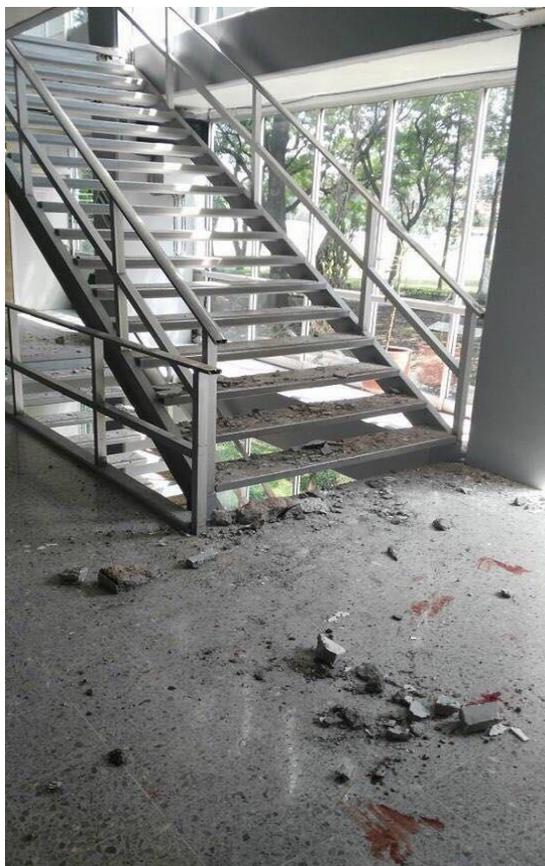
Imagen 6.2. Vista aérea de la ESCA Tepepan en que se señalan sus edificaciones afectadas a causa del sismo del 19 de septiembre de 2017. Fuente: Google maps. 2017.



Imagen 6.3. Vista de los efectos del sismo en el departamento de cómputo de la ESCA Tepepan. Edificio "C"
Fuente: Url: <http://marxismo.mx/comunicado-de-la-comunidad-de-la-esca-tepepan-del-ipn/> Anónimo. s/fecha.



Imagen 6.4. Vista posterior al sismo de las escaleras del primer piso del Edificio "C" en ESCA Tepepan.
Fuente: Anónimo. s/fecha.



Imágenes 6.5. y 6.6. Vista de las escaleras del segundo piso del edificio "C" después del sismo (5.3). Vista del pasillo de acceso a la ESCA Tepepan por Periférico sur, después del sismo. (5.4). Secuencia de izquierda a derecha
Fuente: (en ambas fotografías) Anónimo. s/fecha.



Imagen 6.7. Visita del director general del IPN y miembros del POI a las instalaciones de la ESCA Tepepan.
Fuente: Enrique Fernández Fassnacht. s/f (Recuperado de: http://www.milenio.com/df/esca_tepepan-temblor_19_septiembre-clases-danos-ipn_0_1065493705.html)

Continúa el testimonio de la informante # 1 (i-1):

“Ya como pudimos bajamos, pero muchos estaban preocupados por sus cosas, aunque casi nadie quería subir por cómo se sintió el temblor, de hecho los de COSECOVI nos tranquilizaron pero no nos dejaban subir, nos decían, y con toda razón, que lo más importante era nuestra integridad, que podía haber replicas, que no nos preocupáramos por nuestras cosas, que iban a estar bajo resguardo los edificios.”

Y añade que: *“Al principio imaginé que pudo haber sucedido alguna desgracia que lamentar por lo fuerte del temblor, sobre todo por la cantidad de vidrios que se cayeron de los edificios, pero gracias a dios, ya a esa hora casi no había alumnos”.*

-(E): Perdón por la interrupción maestra, ¿Por qué había pocos alumnos?

-(i-1): “A esa hora ya casi no hay clases del turno matutino, y los alumnos del turno vespertino llegan entre tres y cuatro [P.M.], yo creo que cuando mucho había unos trescientos o cuatrocientos alumnos que todavía estaban en clase o no se habían ido a sus casas [...]. Me acuerdo que unos minutos después del temblor empezó a correr el rumor de que había sido peor que el del [año] ‘85, y que se había caído el «Tec» [ITESM CCM], además del «puente de Periférico» [distribuidor vial Muyuguarda, ubicado cinco km al nororiente] y también el «Soriana de Tlalpan».”

-(E): ¿Y después qué hizo usted maestra?

-(i-1): “Fui a buscar mis cosas a mi oficina en el edificio de Gobierno, pero quedó igual de deñado [que el edificio C], nos tuvimos que organizar para subir de uno en uno para bajar lo más importante, los bolsos, llaves de los carros, pero cuando subí me dieron mucho miedo las escaleras, se les veían las varillas, había trozos del techo, casi todos los vidrios de la fachada estaban rotos; y no sé si fue por la impresión, pero cuando subí, sentí cómo se movían las escaleras. Ya en la oficina todo era un desastre, se cayeron gabinetes, vitrinas, hasta la pantalla de la computadora de «L» [su secretaria] estaba tirada. Yo sólo agarré mi bolsa y mis llaves y ya me quería bajar, porque se me hizo una eternidad. Lo peor fue que cuando estaba a punto de bajar junto con una de las secretarías de la doctora [la directora], que empieza a sonar otra vez la

alarma [sísmica escolar] y ya se imaginará el miedo, las muchachas [algunas PAAE] me gritaban: ¡rápido maestra!, salimos corriendo, y poquito después dejó de sonar la alarma. Al poco rato nos enteramos que había hecho «corto» la alarma y por eso se «disparó», pero ese susto no se lo deseo a nadie.”

-(E): ..., “Y se fue a su casa...”

-(i-1): “No, no pude sino ya como hasta las 5 [PM], a esa hora [alrededor de las 13:45] ya se veía el periférico casi a vuelta de rueda, y se escuchaban muchas ambulancias, patrullas, y los helicópteros que pasaban a cada rato [...], por fin pude comunicarme con mi marido..., [ya que antes ella no pudo acceder a su línea celular] ya después de confirmar que nosotros estábamos bien y también nuestras familias, me empezó a contar todo lo que [hasta el momento se sabía que] se había derrumbado: efectivamente el Soriana de Tlalpan y Taxqueña, una escuela en Coapa y ya supe que sólo se vino abajo una parte del «Tec», me dijo que había estado muy feo en la [colonia] Roma y todo ese rumbo, le pregunté qué sabía de que había caído el «puente de Muyuguarda» y me dijo que al parecer sólo había se había colapsado un puente peatonal en Cuemanco, que todo lo estaba escuchando en la radio de su celular porque no había luz [eléctrica]. Justo cuando ya me iba, casi cuando me subí a mi coche vi que varios autos se estaban regresando al estacionamiento, le pregunté a uno de los maestros que reconocí que ¿Qué estaba pasando? Y me dijo que no había paso ni en Periférico ni en Arenal [a donde derivan las dos salidas vehiculares de la ESCA Tepepan] que mejor me esperara un rato más.”

La Informante #2 (alumna de la ESCA Tepepan) corrobora la difícil situación, y relata lo que vivió justo después del sismo:

“Ya no nos querían dejar subir por nuestras cosas, yo estaba, aparte de asustada, preocupada porque traía mi «tablet» nueva en mi mochila, en eso estábamos cuando me habló mi mamá bien preocupada, le dije que yo estaba bien [...], le prometí que me iba a regresar [a casa] lo más pronto posible; en eso a algunos de los compañeros de plano los dejaron subir a los salones [ubicado en el edificio “A”] y de buena onda bajaron nuestras cosas [...], yo ya no supe de todos, la

verdad cuando me dieron mi mochila y vi que estaba mi *tablet* y todo, me fui a tomar el camión, pero la puerta [el acceso] de Periférico estaba cerrada, te lo juro, ¡estaba fatal!, todos los vidrios en el suelo, el pasillo [techado con concreto y vigas laterales de acero, ubicado entre el edificio de la biblioteca - el edificio "C"- y el acceso de Periférico] literal, ¡parecía acordeón!, y a los condominios de al lado [refiriéndose al edificio ubicado en Periférico sur No. 4863] parecía que les habían arrancado una franja a todo largo en cada piso, ¡así, de película! Ahí fue cuando me di cuenta de que había estado «bien cañón» el temblor. De plano los policías de la entrada no dejaban entrar ni salir a nadie, no querían ni que nos acercáramos a ese acceso.”

Prosigue:

“Si, exacto, tuvimos que irnos a la otra salida y en el estacionamiento de [la calle de] Arenal estaba la directora pidiéndonos a todos que nos alejáramos de los edificios, que por favor no nos confiáramos, que podía haber replicas, que las actividades se suspendían y que estuviéramos atentos a la pagina [de la ESCA Tepepan] y de las redes [sociales], ¡ah! Y que no nos preocupáramos por nuestras cosas si aún no las teníamos ¡cuando vuelve a sonar la «pin...» alarma!, ya te imaginarás ¡todos así, histéricos!, si ya de por sí estábamos «todos frikeados» [...], si, exacto, fue falsa alarma; yo ya sólo me quería ir y le dije a mi amiga que ya no quería saber nada de ese «pin...» lugar, ya cuando nos íbamos vimos que bien buena onda los [empleados] de la cafetería habían sacado mesas con agua simple y bolillos para quien quisiera, ¡literal, para el susto!.”

Continúa relatando la alumna informante (i-2):

“Salimos por [la calle de] Arenal y de plano tuvimos que caminar hasta Viaducto-Tlalpan [alrededor de kilometro y medio], como iban los carros a vuelta de rueda, pues si nos imaginamos que igual estaba «cerrado» el Periférico, porque ya desde antes estaban diciendo que había estado muy feo, que en el «Tec»; hasta había habido muertos, y pues sí. Así que de plano me armé de paciencia, ya sabía que en casa todos bien, pero la verdad se sentía el ambiente horrible, así, pesado, denso, ¡feo pues!... [...], aja, cuando llegamos a [Viaducto] Tlalpan y todo a vuelta de rueda nos dijeron unos policías que camináramos al otro lado [de Periférico sur] y que de ahí nos

fuéramos a [Avenida] Insurgentes, porque [la calzada de] Tlalpan estaba cerrada por unos edificios que se habían caído. [...] ya en el «inter» supimos que había estado horrible, casi como en el '85; la gente así, toda sacada de onda, ¡mal plan!, ya cuando por fin «rodeamos» todo el tráfico y llegamos al metro Barranca [del muerto], mi amiga se fue a su casa y yo de ahí todavía tuve que transbordar en Tacubaya, «chutarme» toda la línea café hasta Pantitlán y de ahí todavía tomar «una combi» hasta la casa [en Ciudad Nezahualcoyotl]..., llegué como hasta las 6 [PM], y ahí sí de plano ya me ganó el sentimiento cuando vi a mi familia y cuando me abrazó mi mamá, de plano me solté a llorar.”

Horas después del sismo –el segundo que más daños materiales ha provocado a la Ciudad de México a lo largo de su historia-, las autoridades federales anunciaron la suspensión total de clases en el AMCM de manera inmediata e indefinida. La Informante #1 (funcionaria y profesora) narra desde su propia experiencia, lo acontecido:

“Antes de poder regresar a casa, en lo que se despejaba el periférico, varios, casi todos los de la «estructura orgánica» nos reunimos con la doctora «S»...” [(E): perdón otra vez, ¿eso como a qué hora fue?] i-1: “Ya como a las cuatro y media o cinco, de hecho a esa hora quedaban muy poquitos alumnos que prefirieron esperarse en la escuela, y de los PAAE prácticamente ya todos se habían ido, sólo estábamos «las autoridades», el personal de COSECOVI y los vigilantes [pertenecientes a la Policía bancaria e industrial], la «doctora» nos dio parte de la situación, que en efecto había habido varios heridos, que los edificios al parecer habían sufrido daños estructurales de consideración, sin embargo, se acababa de comunicar con el Secretario académico [del IPN] y éste le dijo que él no tenía órdenes para suspender actividades, por lo que la instrucción era «reanudar» clases al día siguiente [el 20 de septiembre].”

- (E): ¿De verdad dijo eso el Secretario académico del IPN?

- i-1: “Sí, eso nos comentó la directora. Estaba preocupada, obviamente tenía que resolver varios asuntos, también nos pidió que estuviéramos al pendiente de nuestros teléfonos, que nos iba a comunicar más tarde aquel día por el grupo de «whatsapp» que era lo que iba a proceder. Más

tarde, como a las once de la noche, mandó un mensaje avisando que nos reuniríamos en la ESCA el [próximo] sábado [23 de septiembre] a las 11 de la mañana.”

“El sábado llegamos todos los de la «estructura orgánica» y la doctora «S» obvio,..., si, éramos nada más nosotros ¡ah, y el representante del sindicato [STIPN, al que están afiliados los PAAE]..., éramos, a ver, como entre veinticinco y treinta personas..., aparte estaban los de COSECOVI y los vigilantes, [...], poquito antes de las 12 [mediodía] llegó el Director general..., ¡aja, «Fassnacht»!, él iba con una comitiva pequeña..., nos saludó de mano uno por uno [...], casi de inmediato él y los que lo acompañaban se fueron con la doctora «S» [la directora] y la maestra «V» [la subdirectora administrativa], la persona del sindicato, los del POI [Patronato de Obras e Instalaciones del IPN] y los de COSECOVI a revisar las instalaciones..., recorrieron toda la escuela para evaluar los daños [...] dicen que iba con dos ingenieros del propio instituto, creo que de la ESIA [Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del mismo IPN]..., lo que supe fue que ellos le dijeron al Director general que todos los edificios estaban dañados estructuralmente, [...] si, que todos, pero para eso tenían que emitir un dictamen oficial.”

Los dictámenes que daba cuenta de los daños sufridos en las instalaciones de la ESCA Tepepan, están documentados en el “Informe anual de actividades 2017” por parte de la dirección del plantel¹²⁸, en el cual textualmente se cita:

1ª Revisión de instalaciones. El 22 de septiembre se llevó a cabo la revisión técnica de nuestra Unidad Académica por especialistas del Patronato de Obras e Instalaciones (POI) del Instituto Politécnico Nacional. Así mismo, el Director General visitó el plantel para realizar una inspección física, mientras se emitía el dictamen técnico, las actividades académicas y administrativas continuaron suspendidas.

2ª Revisión de instalaciones. El 23 de septiembre, se realizó otra inspección, ésta por parte del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México, quienes emitieron el Dictamen DRO (Directores Responsables de Obras) “Forma de inspección Post sísmica”, cuyas observaciones/recomendaciones fueron que los edificios revisados eran *No Habitables*.(p.118)

¹²⁸ URL del documento: http://www.escatep.ipn.mx/Documents/Slider-Principal/docs/2018/Inf_A2017.pdf

Se presenta enseguida el dictamen de las autoridades del gobierno de la Ciudad de México:

El dictamen emitido por el Instituto para la seguridad de las construcciones de la Ciudad de México (ente ajeno al IPN), cataloga a los Edificios “A”, “B”, “C” y “de gobierno” como de “Riesgo alto” y de manera global a la ESCA Tepepan como “Edificación/Área Segura y de Riesgo Bajo” como da cuenta la imagen contigua.

SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL
SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS
INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

3. Clasificación Global.
Una vez evaluado el Estado de la Edificación, de no encontrarse alguna respuesta afirmativa, el inmueble se calificará como Edificación/Área Segura o de Riesgo Bajo. En caso de encontrarse una respuesta afirmativa en cualquiera de los incisos “a” al “f”, se clasificará como Edificación Insegura o de Riesgo Alto. En caso de encontrarse una respuesta afirmativa en cualquiera de los incisos “g” al “n”, se clasificará como Área Insegura o de Riesgo Alto. De existir dudas, se señalará Seguridad Incierta.

Edificación en Área Segura Riesgo Bajo Edificación en Área Insegura Riesgo Alto (EDIFICIO 1, 3, 4 y 5) Seguridad Incierta

4. Recomendaciones.

	SI	No		SI	No
No requiere revisión futura	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	SACMEX	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Es necesaria evaluación detallada	<input checked="" type="checkbox"/> (EDIF. 5)	<input type="checkbox"/>	SSP (IRUM o CONDORES)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Apuntalar	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	SOBSE	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Maquinaria para remover escombros	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Central de Fugas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Protección Civil	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			

OBSERVACIONES/RECOMENDACIONES:
DEL RECORRIDO REALIZADO A LOS 5 EDIFICIOS DE ESCA TEPEPAN DEL IPN, SE DETERMINA LO SIGUIENTE:
EDIFICIO 1 “GOBIERNO” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 2 “CAFETERÍA” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 3 “AULAS A” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 4 “AULAS B” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 5 “AULAS C” BIBLIOTECA Y LABORATORIOS EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 6 “GIMNASIO” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
EDIFICIO 7 “VESTIDORES” EDIFICACIÓN NO HABITABLE.
SE DETECTARON DETALLES MENORES COMO ROMPIMIENTO DE PIEZAS DE MUROS DIVISORIOS DE BARROBLOCK, CRISTALES, PLAFONES Y PIEZAS DE LOSETA CERÁMICA, DERIVADAS DE LA VIBRACIONES PROVOCADAS POR EL SISMO, LAS CUALES SERÁN CORREGIDAS EN LOS EDIFICIOS IDENTIFICADAS EN (ANEXO 1) DEL PRESENTE DOCUMENTO.

Página 3 de 4

Entonces, de acuerdo al documento anterior, eran necesarias ciertas acciones correctivas como el apuntalamiento donde fuese necesario y posterior *Vo. Bo.* por parte del mismo órgano de gobierno de la CDMX para que las instalaciones que no fueron declaradas como “No habitables”, es decir los espacios abiertos, la cafetería y el gimnasio pudiesen ser utilizados.

Este hecho cobra su cuota de relevancia, dado que en la investigación documental realizada, fue posible identificar tres reportajes en internet que abordan este asunto, cada uno de ellos desde ópticas muy particulares. Dicha cobertura de los daños sufridos por la ESCA Tepepan y por la situación que observaba su comunidad, se transcribe a cabalidad (con el

respectivo enlace de cada nota), dado que pueden dar cuenta de ciertos sesgos de información que eventualmente puedan tener origen en ciertas luchas de poder internas:



Imagen 6.8. Captura de pantalla de la nota: *El sismo dejó en ruinas a este instituto público de México y los alumnos temen por su seguridad.* (Recuperado de: https://www.vice.com/es_mx/article/kz3bjz/vice-news-el-sismo-dejo-en-ruinas-a-este-instituto-publico-de-mexico-y-los-alumnos-temen-por-su-seguridad)

1. Vice News. **El sismo dejó en ruinas a este instituto público de México y los alumnos temen por su seguridad.**

Ollin Velasco, oct. 27 2017, 11:21am

Los más de 6 mil estudiantes del IPN en Tepepan no han recibido respuesta oficial, y les han habilitado aulas provisionales dentro de la propia escuela. A pesar de todo, les presionan para terminar el semestre en tiempo y forma.

Cerca de 6.000 alumnos de una de las instituciones de investigación y educación superior más importantes de México están en el limbo.

El terremoto del pasado 19 de septiembre que sacudió la capital mexicana, dejó sus instalaciones inhabilitadas y muchas aulas en ruinas. Ha pasado ya más de un mes y no hay autoridad que les diga cuándo y cómo van a retomar sus clases para no perder el semestre académico.

Peor aún, la comunidad teme que pronto tengan que volver a las instalaciones para tomar clases en aulas provisionales que se están levantando en los espacios al aire libre, cosa que podría

entrañar un peligro. Las instalaciones gravemente dañadas pertenecen a la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en Tepepan, al sur de la ciudad.

De las 84 unidades académicas del IPN, únicamente la ESCA y el Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud (CICS) Milpa Alta, no han podido reanudar sus actividades normales. Las demás volvieron a clases el 25 de septiembre pasado.

A poco más de un mes de ocurrido el desastre, las instalaciones de Tepepan siguen semidestruidas, algunos alumnos están tomando clases en sedes alternas o vía internet y sus autoridades no han anunciado cuál será el futuro de la escuela.

Javier Santiago es docente ahí y asegura que la directora, Silvia Galicia Villanueva, se ha negado a asistir a juntas para tratar asuntos relacionados con el problema. Han tenido que ser los trabajadores, así como alumnos, catedráticos y delegados de la Dirección General del IPN quienes han tenido que ponerse de acuerdo para de alguna forma poner orden en todo el caos.

El peritaje oficial de las instalaciones no ha sido dado a conocer. Según Santiago, lo único que se ha hecho es una inspección visual de los edificios en peor estado (el A, B y C), así como del gimnasio y las canchas. La revisión corrió a cargo de personal del Patronato de Obras e Instalaciones (POI), que es un órgano del propio IPN, y que fue el responsable de la construcción de la ESCA. Por tanto, la comunidad de la Superior de Comercio y Administración pide que se hagan revisiones nuevas, por parte de instituciones o especialistas externos.

Catedráticos, empleados y alumnos han pedido a la directora, cuando han tenido la suerte de encontrársela, que haga algo al respecto, que les ofrezca información exacta de los daños y del futuro del semestre. También enviaron cartas a la Dirección General, aludiendo la situación.

En ambos casos han recibido la misma respuesta. Tanto unos como otros se deslindan de responsabilidades y aseguran que la responsabilidad de responder por ello le corresponde al otro. Un ciclo sin fin. Esa es la razón de que hayan decidido organizarse por su cuenta.

Julio César García Ramírez es representante de los estudiantes y, a pesar de que no hay clases en las instalaciones, alterna entre las ruinas y las juntas a que se convocan externamente para poder hacerse de un poco de información.

Según dice, los maestros han tenido que buscar oficinas de colegas, así como espacios públicos para dictar clase; otros lo intentan virtualmente. La directora envió por correo electrónico a los docentes un documento en el que los conminaba a optar por esas alternativas, porque el semestre no iba a ser re-calendarizado.

Es decir, a pesar de no tener salones deben finalizar el ciclo en tiempo y forma. Nadie sabe cómo van a lograrlo.

Uno de los únicos avances que han logrado, a pesar de la poca comunicación con las autoridades, es la instalación de 40 aulas provisionales en los espacios libres de la ESCA. Proceden de otra unidad del IPN, ubicada en Zacatenco, en donde sobran.

Empezaron a armarlas y colocarlas desde la noche del pasado viernes 20 de octubre y hasta ahora son ocho completadas. No obstante, todos se preguntan si es seguro que se sitúen en una zona sin peritaje oficial, en donde varios edificios cercanos tienen graves daños estructurales.

La comunicación de este medio con la dirección de la ESCA Tepepan ha sido imposible. Aunque las llamadas al teléfono de la oficina de administración son tomadas, no hay posibilidad de hablar directamente con la directora para preguntar qué pasará con los cerca de 6.000 alumnos que intentan acabar el semestre de alguna forma.

El maestro Javier Santiago dice que seguirán presionando, pero que dudan del resultado de sus esfuerzos. "Todos queremos acabar el semestre de la mejor forma, pero no vamos a hacerlo así. Necesitamos que nos den condiciones de seguridad. Eso no está a discusión." (*Fin de la nota*).



Imagen 6.9. Captura de pantalla de la nota: *Alumnos del IPN vuelven a clases en medio de edificios dañados en Xochimilco.* (Recuperado de: http://www.milenio.com/df/esca_tepepan-temblor_19_septiembre-clases-danos-ipn_0_1065493705.htm)

2. Portal del periódico Milenio. **Alumnos del IPN vuelven a clases en medio de edificios dañados en Xochimilco**

Sólo 2 de los 6 edificios que conforman la ESCA Tepepan fueron declarados seguros, pese a eso, a pocos metros se instalaron aulas prefabricadas donde desde esta semana se imparten clases.

A poco más de 1.20 kilómetros del Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México, uno de los puntos más afectados al sur de la ciudad por el sismo del 19 de septiembre, está la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) Tepepan del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y cuyo plantel, a casi dos meses del suceso y pese a haberse declarado que sólo dos de sus seis edificios son habitables, esta semana reanudaron clases en aulas prefabricadas instaladas a unos metros de edificios a punto del colapso.

A un costado del gimnasio y frente a la cafetería, edificios que no resultaron dañados, se colocaron 46 aulas prefabricadas que ayudarán a una comunidad de aproximadamente 5 mil alumnos a reanudar sus clases bajo un ambiente de incertidumbre, explicó a MILENIO el profesor César Iglesias, docente de la ESCA Tepepan y vocal del Comité para la Reconstrucción y Reparación del IPN. "Cuando nos informaron que ahí las pondrían, dijimos que teníamos entendido que en caso de cualquier sismo, según indicaciones de Protección Civil, nosotros tenemos que llegar a la explanada, por lo que tenemos que saber si Protección Civil considera esta forma viable o no", dijo.

¿Qué sucedió en la ESCA Tepepan?

Luego del sismo magnitud 7.1 del 19 de septiembre y después de diferentes dictámenes por parte de distintos Directores Responsable de Obras (DRO), dos de los tres edificios, el B y el C, de aulas fueron declarados en riesgo, mientras que el edificio de gobierno, en donde está la dirección general, así como el edificio A fueron catalogados como en resguardo y sin uso, según el dictamen presentado el 27 de octubre. Todos tenían más de 43 años de haber sido construidos y sólo habían recibido un reforzamiento en la década de los 80.

Al interior del edificio C, la edificación más perjudicada, varios muros divisorios colapsaron, las escaleras resultaron dañadas y las columnas en el exterior mostraban señas de afectaciones, como se puede observar en el dictamen presentado el 9 de octubre. Pese a esto, un informe del 3 de noviembre que señaló inclinaciones notorias en edificios y grietas o movimientos del suelo, declaró a la institución como una edificación de bajo riesgo, lo cual permitió que los alumnos, docentes y administrativos regresaran al conjunto ubicado en Periférico Sur, aún cuando en el mismo documento se señala que de haberse observado dichas afectaciones, se tendría que catalogar como una edificación insegura o de alto riesgo.

"El primer dictamen determinó que los edificios no eran habitables. Se cerró la ESCA y ya no se podía pasar. Después hicieron uno ampliado, y se determinó que el gimnasio y la cafetería estaban en condiciones de ser usados. Eso es lo que tenemos. Lo que nos han explicado es que faltan otros dos estudios más ampliados", dijo el profesor Iglesias.

La incertidumbre de volver a clases. Diez días después del 19 de septiembre, los alumnos y profesores por fin obtuvieron información sobre el ciclo escolar: se ampliaría dos semanas y las clases continuarían valiéndose de recursos en línea, pues las instalaciones de la ESCA seguían cerradas. Todo, según un mensaje de la directora del plantel, Silvia Galicia, publicado en la página de Facebook de la institución, se estableció en reuniones con presidentes de academia "con la finalidad de establecer estrategias para continuar con la vida académica. Todo esto lo hacemos por ustedes", se le escucha decir en el video de no más de dos minutos.

"Es real que los chicos necesitan clases, salones y volver a ellos porque no están inscritos en la modalidad virtual, sino en la modalidad presencial. Ahí es donde nosotros tenemos que garantizarles que eso se lleve a cabo. Y tampoco se puede hacer en un edificio que se va a colapsar", dijo el profesor César Iglesias. Y aunque ya van varias semanas en las que los alumnos y profesores continúan con sus clases a través de plataformas en línea, el regreso seguía siendo un rumor hasta hace algunos días. Durante la primera semana de noviembre, comenzó a circular en la página de Facebook de la ESCA un comunicado que aseguraba que las clases comenzaban el lunes 6 de noviembre; sin embargo, de acuerdo con un profesor que prefirió mantener su anonimato, ese día se realizaría únicamente una reunión con los presidentes de academia, la subdirección académica y la jefatura, tal y como se le informó a los docentes a través de un grupo de WhatsApp.

El profesor aseguró a MILENIO que toda la comunicación fue a través de Facebook y grupos en la aplicación de mensajería. Además, dijo que durante todo el periodo en el que la escuela estuvo cerrada, jamás recibieron un correo institucional informándoles de los avances o planes de acción.

"La dirección de la ESCA Tepepan ha tenido un manejo bastante negativo de cómo informar a la comunidad. Eso ha generado confusiones al interior de la propia comunidad que se queja de que no existe información. No están brindando la seguridad correspondiente. Entonces tienes una dirección que no comunica o informa de manera concreta y real a sus compañeros, lo que lleva a confusiones", aseguró César Iglesias. Y es que pese a tener destinado un sitio web especialmente para las labores de reconstrucción, todas las actualizaciones sobre dictámenes e informes a la comunidad como la instalación de aulas o, incluso, el aviso de regreso a clases, se ha hecho a través de la página de Facebook o grupos de WhatsApp.

De acuerdo con lo informado, cada "unidad académica" o materia tendrá una sesión por semana "dentro de algún horario de clase definido en el semestre". MILENIO trató de comunicarse con la administración para obtener más información; sin embargo, no obtuvo respuesta. "Ellos publican en la página de internet, pero por más que comuniquemos por internet, lo que necesita la gente es la seguridad que puedas transmitir en persona", dijo el profesor Iglesias.

¿Qué sigue? De acuerdo con el sitio oficial del IPN, el instituto cuenta con un póliza contra terremotos que asciende a los mil 900 millones de pesos. Además, se contará con los fondos de diferentes órganos del mismo Politécnico como el Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto, el Patronato de Obras e Instalaciones (POI) y la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA).

Según el comunicado, los fondos que recaudó la Fundación Politécnico A.C. deberán ser reintegrados, pues "hasta el momento los recursos con los que cuenta el Politécnico para la reconstrucción y reparación de daños, emanan únicamente de lo expuesto en los párrafos anteriores y en ningún momento se han requerido de donativos de la propia comunidad".

Sin embargo, la reconstrucción de la ESCA Tepepan supondría un riesgo para la comunidad estudiantil y administrativa, pues a unos cuantos pasos de las aulas en donde toman clases, los edificios, aún con los daños visibles, corren el riesgo de derrumbarse. *(Fin de la nota)*.



Imagen 6.10. Captura de pantalla de la nota: *Comunicado: Por la reconstrucción de la ESCA Tepepan del IPN.* (Recuperado de: <https://marxismo.mx/comunicado-de-la-comunidad-de-la-esca-tepepan-del-ipn/>)

3. Portal “La izquierda socialista”. **Comunicado: Por la reconstrucción de la ESCA Tepepan del IPN**

Escrito por: Comunidad ESCA Tepepan. Publicado en Feb. 24, 2018

Reproducimos a continuación el comunicado que la comunidad organizada de la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan ha dirigido a la comunidad del Instituto Politécnico

Nacional. Dicha escuela fue de las más dañadas por el pasado sismo del 19 de septiembre de 2017, en la semana previa organizaron un paro de labores exigiendo respuestas concretas a la reconstrucción.

Ciudad de México a 23 de febrero de 2018

A LA COMUNIDAD DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE LA ESCA TEPEPAN

Los sismos ocurridos en el mes de septiembre de 2017 provocaron severas afectaciones en las instalaciones de la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan, provocando entre los integrantes de nuestra comunidad dudas y zozobras respecto de las medidas de seguridad que debieron implementarse para evitar riesgos mayores en la integridad física de alumnos, profesores y personal no docente ante una eventualidad igual o mayor a las registradas el año pasado.

Esta situación ha causado una gran preocupación a partir de los sismos ocurridos recientemente, pero sobre todo, porque observamos una actitud de indolencia por parte de las autoridades locales, que ante estos hechos exhiben una gran incapacidad para manejar situaciones de emergencia y de alto riesgo, minimizando el peligro en el que nos encontramos los integrantes de la comunidad de la ESCA Tepepan.

En repetidas ocasiones hicimos el llamado a la Dra. Silvia Galicia Villanueva, Directora del plantel para eficientar las medidas protección y seguridad sin obtener una respuesta satisfactoria, que atendiera nuestra legítima preocupación.

Debido a esto, nos vimos en la necesidad de realizar un paro laboral cerrando las instalaciones el día miércoles 21 de febrero, con la intención de protestar por la actitud indolente de las autoridades, asumida durante el reciente sismo ocurrido el viernes 16 y con la intención de pedir la intervención de las autoridades centrales del I.P.N.

Con el Dr. Héctor Leoncio Martínez Castuera, Secretario General del I.P.N., establecimos una mesa de negociación en la que se asentaron una serie de acuerdos, en espera de que puedan ser atendidos puntualmente por la directora del plantel.

El día de hoy las instalaciones se encuentran liberadas y reestablecidas las actividades académicas en su totalidad, como una muestra de responsabilidad y compromiso con nuestra institución. En prueba de que la legitimidad de nuestra demanda se sustenta en la preocupación legítima de procurar mayor seguridad a los integrantes de nuestra comunidad.

Nuestro movimiento no tiene ningún vínculo con las acciones realizadas por el grupúsculo autodenominado Asamblea General Politécnica (AGP), quienes valiéndose de una demanda legítima de los estudiantes que reclaman cambios de carrera, han asaltado las instalaciones

centrales para presionar a las autoridades del IPN con la intención aviesa de obtener prebendas más allá de una cuestionable reglamentación de la que ellos, como integrantes de la repudiada mesa 5x5, fueron coautores junto con el Exdirector Fernández Fassnacht y el Abogado General David Cuevas.

Es conveniente atender la demanda de estos estudiantes, pero es necesario ubicar la verdadera intención de éstos personajes encabezados por Dónovan Garrido, César Iglesias y Diana Arely Zárate. Individuos carentes de representatividad y autoridad moral para tratar los asuntos de la comunidad politécnica.

Por nuestra parte, reiteramos nuestro compromiso con la institución y demandamos el mayor esfuerzo y dedicación en la reconstrucción de las escuelas dañadas por los sismos.

Comité de Lucha Estudiantil del Politécnico. *(Fin de la nota).*

De acuerdo con la investigación documental realizada, el primer comunicado institucional fue emitido por la Dirección General del IPN al día posterior al sismo, es decir el 20 de septiembre de 2017.

En el “Comunicado de prensa C-721” signado por el entonces Director general del IPN, se comunicó al público en general que por disposición oficial “serían suspendidas por tiempo indefinido las actividades del sector [educativo] en la Ciudad de México”, asimismo informa que “se tiene registro de algunos inmuebles [del IPN] con daños severos que impiden la normalización de las actividades académicas, mientras que la mayoría de las instalaciones politécnicas tienen problemas menores que no representan un riesgo para la comunidad”.

En aquel momento no se especificó cuáles eran las “instalaciones con daños severos”, más bien el tenor de dicho comunicado parecería ser, de transmitir a la comunidad la certeza de que la suspensión de actividades correspondía más a una decisión de la SEP que del propio instituto. Es decir que, la *estrategia de comunicación* de las autoridades del IPN (*i.e.* el Ápice estratégico supra-organizacional) fue la de minimizar el impacto y afectaciones de dicho sismo, al seno del propio instituto y ante la comunidad en general.

El primer comunicado después del sismo emitido por la propia ESCA Tepepan, fue publicado en el portal de la misma UANS (www.escatep.ipn.mx) tres días posteriores al sismo y dos días posteriores al comunicado de la dirección general. El día 22 de septiembre se emitió un comunicado (S/N) firmado por “La dirección” y dirigido “A toda la comunidad de la ESCA Tepepan” que cita textualmente:

“Se les informa que se ha realizado la revisión técnica de nuestra Unidad Académica por especialistas del Patronato de Obras e Instalaciones (POI) del IPN, así mismo se contó con la visita del Director General para hacer la revisión física de la ESCA Tepepan, por lo que se está a la espera del Dictamen Técnico correspondiente, lo que conlleva a que las actividades académicas y administrativas continúan suspendidas hasta nuevo aviso”. (22/09/2017)

Como se puede apreciar, en un primer momento, la estrategia de comunicación de la dirección de la ESCA (*i.e.* el Ápice estratégico organizacional) estuvo en el mismo tenor que la del Ápice estratégico supra-organizacional, dado que, fundamentalmente se limitó a informar a “la comunidad” que no habría actividades hasta “nuevo aviso”, no obstante el hecho de que -y era ya un secreto a voces- las instalaciones de la ESCA Tepepan (junto con las del CICS Milpa Alta) resultaron ser las más seriamente afectadas de todo el IPN.

Se puede entender que la dirección de la ESCA Tepepan haya intentado seguir una cierta línea de “lógica tranquilizante” como parte de la estrategia institucional, no obstante, desde ese “primer momento” el Ápice estratégico de la ESCA Tepepan (es decir la dirección y demás funcionarios relevantes) perdió la oportunidad de establecer una línea de comunicación abierta y transparente con su propia comunidad.

Parecería que el mensaje del primer aviso fue el de *“esperemos a que las autoridades determinen la gravedad de las afectaciones para poder actuar”*, cuando hubiese sido más acertado establecer un silogismo: *“hemos sido seriamente afectados por el sismo* (un hecho

evidente para la comunidad), y *si bien dependemos de las decisiones de autoridades de mayor jerarquía* (debemos de respetar el cauce institucional), *estamos comprometidos con la comunidad y les mantendremos al tanto de las acciones conducentes*” (estamos trabajando por el bien común)”.

Ese primer error estratégico de comunicación por parte del Ápice estratégico de la organización, puede ayudar a explicar el por qué de las imputaciones por parte de alumnos y docentes con respecto a la “falta de acción” por parte de las autoridades escolares, lo que condujo al fortalecimiento del primero de los dos frentes de “acción colectiva”¹²⁹ en contra del Ápice estratégico de la organización, representado entre la “comunidad” por su figura con mayor jerarquía: la propia directora de la ESCA Tepepan.

Asimismo, pareciera que a las autoridades escolares les faltó anticipar que la contingencia por el sismo podría derivar en la conformación de una “arena política”¹³⁰.

En este punto, a la luz de los hechos contingentes desatados por el sismo, pareciera que se confrontaron claramente los tres “grupos o fuerzas de poder” al seno de la organización; a saber: 1) *Las autoridades escolares*, quienes ostentan el poder formal y funcional, 2) *Los alumnos y docentes* quienes tienen poder *de facto* por ser los actores que dan sentido a la misión de la organización; y 3) *los trabajadores administrativos y de apoyo* (PAAE) quienes detentan poder *informal* por el hecho de ser los operarios logísticos de la organización.

La falta de comunicación muchas veces deriva en “especulación” o “confabulación”, y allana un terreno para la radicalización de grupos antagónicos, especialmente cuando existen intereses divergentes.

¹²⁹ Desde la perspectiva del *actor racional* de Crozier y Friedberg (1979).

¹³⁰ Si bien no tendrían por qué ser las autoridades organizacionales en cuestión expertos en gestión estratégica, se trató de un asunto que con el uso del “sentido común” hubiese podido ser manejado de mejor manera.

La *Figura 5.3* muestra de manera gráfica (a efecto de facilitar la comprensión de un fenómeno abstracto al lector) la configuración de las diversas fuerzas de poder e influencia a que se encuentra sujeta de la ESCA Tepepan –en tanto organización- y la forma en que éstas concurren.

►►► Fuerzas de poder (e influencia) en ESCA Tepepan

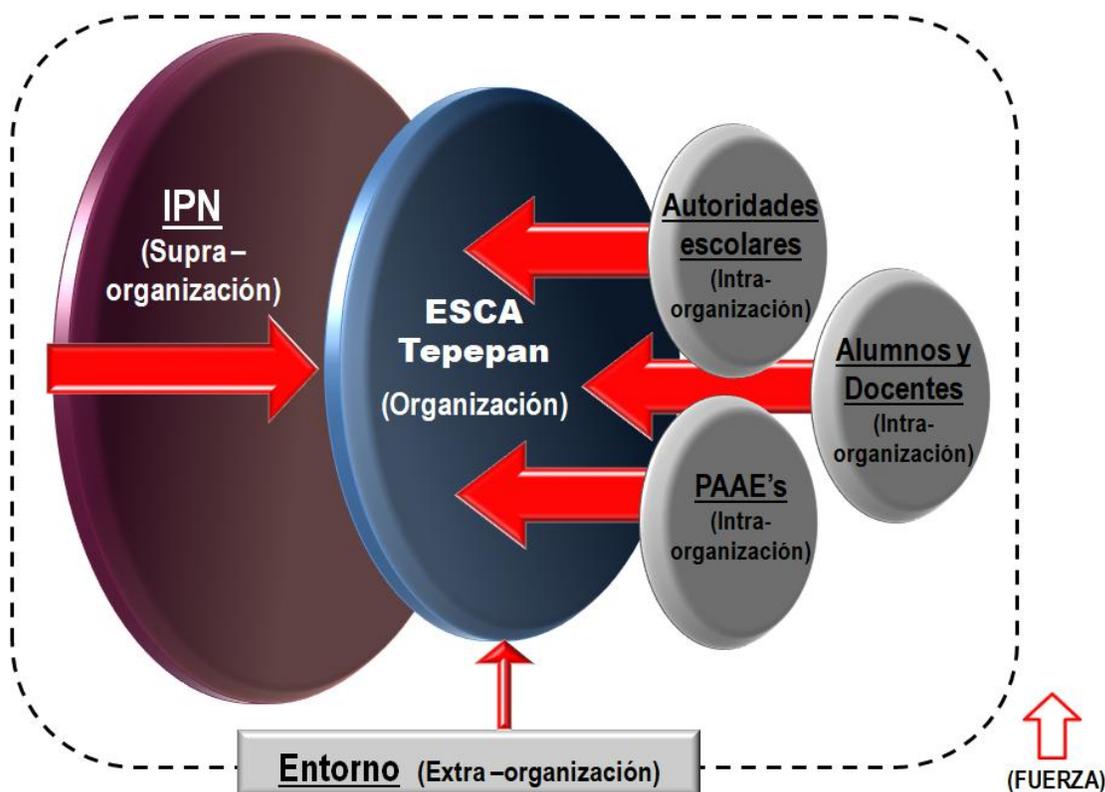


Figura 6.3. Fuerzas de poder (e influencia) en ESCA Tepepan. Fuente: Elaboración propia (2018).

En suma, a consecuencia del sismo y su impacto en la infraestructura de la ESCA Tepepan se perfilaron tres lógicas que, sin ser mutuamente excluyentes, abonaron el terreno de una *arena política* en el ámbito organizacional.

Por un lado las autoridades, representadas en el ideario colectivo (de la ESCA Tepepan) por su directora, parecería que asumieron la postura de esperar las decisiones por parte las autoridades supra-organizacionales para tomar acciones estratégicas *emergentes*. Por otra

parte, tanto los alumnos cómo los docentes percibieron que las “autoridades” no reaccionaron ante las circunstancias y por tanto fueron omisos de su función pública. Finalmente, el endo-grupo PAAE en éste momento de coyuntura no ejerció ninguna clase de “acción colectiva” dado que para ellos resultaba más cómodo “quedar a la espera” ya que a final de cuentas ni sus sueldos ni sus fuentes de trabajo estaban en peligro y no estaban obligados a presentarse a laborar hasta nuevo aviso.

Extractos de los testimonios recabados entre los informantes que representan a las tres fuerzas intra-organizacionales de la ESCA dan cuenta de ello. La informante # 1 (funcionaria y docente) sostuvo:

“La doctora «S» [la directora, su jefa directa] estaba preocupada porque el Director general le comentó que sería difícil gestionar los recursos para la reconstrucción, especialmente ahora que COFAA [Comisión de operación y fomento de actividades académicas del IPN] lo administra todo. Él de plano le dijo que no se podían reiniciar actividades dentro de la escuela con las instalaciones así de dañadas, que ella fuera mientras gestionando con otras escuelas aunque no fueran del instituto para ver quienes nos podrían prestar espacios para seguir trabajando [...]. Si, desde que fueron a revisar la escuela ya estábamos viendo como coordinarnos para seguir trabajando aunque fuera desde nuestras casas en lo que nos decían «que onda».”

A la pregunta expresa ¿Y si ustedes (los funcionarios) tenían que seguir trabajando como fuera, cómo se coordinaban con los trabajadores administrativos (el PAAE)?, la i-1 contestó:

“Ellos ni sus luces, bien gracias, tranquilos en sus casas. Sólo una de las chicas [una de sus cuatro colaboradoras] se comunicó conmigo en esa semana, a las demás las tuve que localizar y si, una de ellas de plano me dijo que su representante sindical les comentó que podían atender asuntos que les pidieran [sus jefes] bajo su propia discreción, pero que no estaban obligados a presentarse a trabajar hasta que no hubiera una resolución definitiva por parte de las autoridades «del instituto» [del IPN y no necesariamente de las autoridades escolares].”

En un punto de su testimonio, el i-3 (PAAE) cuenta que:

“Después del temblor, como no nos decían nada, salió en el grupo de «whatsapp» que ya se habían visto varios de los compañeros con «JL» [el representante sindical de los PAAE de la ESCA Tepepan] y él les dijo que teníamos que esperar a ver qué iba a pasar con nosotros, como responderían las autoridades, porque en esas condiciones era un riesgo muy alto –y más para nosotros- tener que presentarnos con las instalaciones así de “tocadas” [...], si de por si los edificios están inservibles, imagínese como quedaron de adentro las oficinas...,”

Mientras los funcionarios “trabajaban” y el PAAE “esperaba”, los alumnos y profesores “se coordinaban”.

La informante #2 (alumna de LRC) contó que:

“Pues es que acababa de ser la semana del primer «parcial» [evaluación], unos maestros ya habían hecho exámenes y por ejemplo en «canales de distribución» apenas íbamos a exponer y de eso dependía la calificación que nos pusiera el maestro. Pero así, ¿cómo qué nos iban a calificar si no había clases? [...], nos estuvimos «mensajeando» y hablando entre los compañeros, y ya cada quien decía, no sé, que dijo el maestro de «mate» que le mandemos unos ejercicios a su correo, y otros no sé, que nos vemos en casa de «x» o «y» tal día, para que expongamos virtual lo de «canales» [...]. Si la verdad, se vieron bien buena onda los maestros, bueno casi todos [...], luego, luego, la siguiente semana ya estábamos casi al corriente. [...], no, ya habían dicho que no iba a ver clases [...], ¿de la escuela?, no nada, sólo publicaron en la pagina que iban a ver no se qué onda con un dictamen y creo que subió un video «todo x» la directora. Pero no, ellos no nos dijeron nada”.

Una de las máximas atribuibles a Sun Tzu reza: “la confusión en mi ejército conduce a la victoria del adversario”. En los acontecimientos posteriores al sismo, y estableciendo una analogía con el ámbito militar, da la impresión de que el mariscal de campo (la directora) sólo giró instrucciones para actuar -con sus propios recursos- a los generales (resto de los funcionarios), mientras esperaba instrucciones del comandante supremo (director general del

IPN), pero no se giraron instrucciones ni a los capitanes (docentes), tropas (alumnos) ni al pelotón de apoyo (el PAAE).

En un momento en que las estrategias deliberadas (programadas) debieron quedar paralizadas por causas de fuerza mayor, las estrategias emergentes (contingentes) no fueron claramente definidas o al menos correctamente comunicadas.

La reactivación de actividades se fue dando en sedes alternas y de manera gradual. Las primeras sedes alternas en habilitar (en prestar) espacios físicos fueron, la ESIME Culhuacán, la Vocacional # 13, la ESCA Sto. Tomás y la ESEO. En estos espacios alternos desde el día 10 de octubre de 2017, es decir, 21 días posteriores al temblor, reiniciaron actividades las primeras áreas funcionales que conforman a la ESCA Tepepan.

Gradualmente, los 22 departamentos que conforman a la estructura funcional de la ESCA Tepepan, retomaron actividades en el transcurso de las dos siguientes semanas. Asimismo, el CELEX Tepepan (que al momento del sismo atendía a alrededor de 6,000 alumnos, internos y externos) reinició sus actividades en tres sedes alternas: ESIME Culhuacán, UPIICSA y el CECyT No. 13 con fecha 26 de octubre, es decir que permaneció inactiva la oferta de idiomas por cinco semanas.

Ya desde el 11 de octubre el área de posgrado e investigación (SEPI) mediante acuerdo del Colegio de profesores comunicó a su comunidad (vía la pagina institucional) el reinicio de las clases presenciales de los programas de Maestría en Administración de Negocios (MAN) y las Especialidades en Impuestos y Finanzas en instalaciones cedidas por UPIICSA.

Como se podrá apreciar, la labor de las autoridades de la supra-organización (IPN) y de la organización (ESCA Tepepan), si bien podría resultar “aventurado” catalogarla como “expedita”, fue, al menos acertada, puesto que el reinicio de actividades, la habilitación de

espacios alternos y el reinicio de actividades se presentaron en un periodo relativamente corto de tiempo.

Sin embargo, en la percepción de los actores intra-organizacionales ajenos al cuadro de mando, la percepción resultó distinta según constan los testimonios recabados:

La informante # 2 (alumna) cuenta que:

“No, no nos avisaron bien que ya estaban trabajando, era lo de siempre, que viéramos en la pagina, yo para hacer un trámite de boleta global tuve que estar marque y marque hasta que me atendieran, pero el personal de Control [gestión] escolar ni sus luces, los números que me dio una amiga que estaba haciendo otro trámite sonaban y nunca atendían. [...] Pues hasta que me dieron el número directo del celular de la jefa de control escolar fue que ella personalmente le dio seguimiento a mi tramite,..., si la verdad hasta me deba un poquito de pena, pero al final se portó bien, eso sí se tardaron como una semana y luego tuve que ir a UPIICSA y ahí fue otro relajo localizar Gestión escolar,..., estaban en una «oficinita», ¡precario el asunto, la verdad! [...] Si, yo creo que las autoridades se esforzaron pero les faltó más comunicación. Al menos eso es lo que yo creo.”

Pero además de los problemas de comunicación con la comunidad estudiantil -e incluso académica-, el asunto más relevante fue la confronta directa entre las autoridades escolares con el personal sindicalizado (el PAAE). De acuerdo con los testimonios recabados, el PAAE se rehusó consistentemente a iniciar actividades de manera regular hasta que no tuvieran garantizada la seguridad de sus espacios de trabajo. De hecho, al no contar con tales espacios se suscitó una alianza *de facto* -del tipo que Crozier y Friedberg (1999) describen como “coalición”-. Dicha coalición fue conformada por el PAAE en alianza con por académicos disidentes y/o disconformes al cuadro de mando de la ESCA Tepepan.

Fue justamente este periodo crítico, el punto de inflexión en la re-configuración organizacional de la ESCA Tepepan. La anterior afirmación categórica me permito fundamentarla en los siguientes puntos.

La alianza de dos coaliciones opuestas. Centrémonos en los Docentes y alumnos previamente renuentes a la designación de la directora para el periodo de diciembre de 2015 a diciembre de 2018. Remitiéndonos a la huelga general del IPN de finales de 2014, la cual derivó -entre otros motivos- en la renuncia de la entonces Directora general del IPN, propició también la renuncia “voluntaria” de algunos Directores de UANS del IPN, entre ellos la de en aquel entonces Directora de la ESCA Tepepan.

Al no existir las condiciones de estabilidad institucional para designar a los nuevos directores (facultad que *de facto* corresponde al Director General del IPN), por el periodo de prácticamente un año -de noviembre de 2015 a diciembre de 2015- la función de Directora en la ESCA fue asumida por la “decana” de la misma. En la investigación realizada, ha sido posible concluir que durante su gestión interina, se continuaron con los planes y proyectos sin cambios a pesar de la huelga, que prácticamente no existieron cambios de funcionarios ni a nivel subdirección, ni a nivel departamental; y que salvo casos aislados de inconformidad por asuntos menores, no existieron confrontaciones entre autoridades con alumnos, docentes y/o el PAAE.

En resumen, a pesar de no contar con un director escolar formalmente designado y de la huelga a nivel supra-organizacional, la *Forma organizacional* (FO) de la ESCA Tepepan se mantuvo prácticamente idéntica y funcionalmente operativa.

Durante dicho periodo en la ESCA, tres candidatos se perfilaron para ocupar la terna para elegir al próximo director. La primera de tales candidatos, era afín al grupo de la directora que

renunció en 2014; otro de los candidatos era afín al grupo del director del periodo de 2006 a 2012, y finalmente la actual¹³¹ directora del plantel, quien era apoyada por un grupo -reducido pero reconocido-, mayormente conformado por los profesores del posgrado (SEPI Tepepan).

Quien a la postre fue elegida como directora de la ESCA Tepepan, a pesar de contar con su coto de apoyo entre el profesorado, no era bien vista por un “grupo” en particular, auto-denominado “Comunidad Organizada de Alumnos de la ESCA UT”. Entre los archivos de la página oficial de ESCA Tepepan, está la Circular IPN-AG-01-15/933¹³², que es un documento resolutorio -firmado por el (entonces) Abogado General del IPN- donde se fundamenta que la postulación de la actual directora a ocupar el cargo era procedente. Dicha circular fue la respuesta a una inconformidad ante las autoridades del IPN presentada por la “Comunidad Organizada de Alumnos de la ESCA UT” quienes imputaban que la formación y procedencia de dicha candidata (ella es licenciada en administración industrial egresada de UPIICSA) la imposibilitaba a participar en la terna final.

Fue hasta cuatro meses después (diciembre de 2015), cuando el entonces Director del IPN anunció la designación de la Directora de la ESCA Tepepan para el periodo 2015-2018. A pesar de la oposición consignada líneas atrás, y como muestra de la dinámica organizacional de la ESCA Tepepan –en particular-, el nombramiento de la directora y su inicio inmediato de funciones, se realizó sin oposición o incidentes. Asimismo y casi a la par, ella conformó su equipo de trabajo (cambió a 15 de los 19 jefes de área. Según refiere una de las informantes (i-1, jefa de área perteneciente al Ápice estratégico) la directora ya había acercado posturas con el representante sindical del PAAE, lo que facilitó en un principio su periodo de gestión.

¹³¹ **N. del A.:** En el periodo en que estuvo vigente la investigación.

¹³² URL: <http://www.escatep.ipn.mx/conocenos/Documents/ultimasnoticias/resolucion.pdf>

Pero fue entre mediados de 2016 y mediados de 2017 que la directora tuvo varias fricciones con el PAAE, y especialmente con el representante escolar de los mismos. De hecho, en junio de 2016, estos cerraron las instalaciones de la ESCA por un par de días como protesta ante la -supuesta- falta de cumplimiento al previo acuerdo –de parte de la directora del plantel- de entregarles útiles escolares como ayuda especial. Cabe resaltar que esta clase de apoyo no depende de autoridades escolares, sino que en todo caso, son acuerdos que se alcanzan entre el IPN y el sindicato a nivel institucional. Posterior a esta fecha los desencuentros entre directora y el representante del PAAE han sido constantes.

Por otro lado, entre el alumnado y profesorado, persiste también cierta influencia de la llamada “Comunidad Organizada de Alumnos de la ESCA UT”. De acuerdo con la informante # 1, dicho “colectivo” pareciera estar vinculado al llamado Comité de Lucha Estudiantil del Politécnico, el cual a su vez se especula (entre la propia comunidad escolar) que podría vinculado a la llamada “Secretaría Nacional de Jóvenes de MORENA”. En otras palabras, en la ESCA Tepepan –a pesar de ser una organización educativa y de nula influencia política-, al parecer en ella también se trasladaron los intereses de ciertos sectores de la arena política mexicana.

La informante #1 (profesora y funcionaria) asevera que, dicho colectivo, no cuenta con una agenda evidente, menos aún consta de que se trate de un grupo de alumnos, no tienen pagina de *Facebook* o algún medio de contacto, de hecho, nuestra informante, llega a calificar a dicho “colectivo” o “movimiento” como un “grupo «porril» conformado por entre diez o veinte personas, liderado por un maestro de contabilidad que «lleva años en la grilla» y unos cuantos alumnos de contabilidad y negocios (Negocios internacionales) que cada vez que pueden, amenazan con tomar las instalaciones.”

El único conflicto que se pudo documentar entre las actuales autoridades escolares y alumnos de la ESCA Tepepan (previo al 19S de 2017), se suscitó a finales de agosto de 2016, con motivo del despido (o relevo) de entre ocho y diez profesores de idiomas pertenecientes al CELEX Tepepan. La evidencia de tal incidente es un video publicado en *Youtube* el día 12 de septiembre de 2016, por el usuario CEFÉ-EFEC (*sic*) quien cuenta en su canal únicamente con tal video, el cual se titula: “*Autoridades corruptas de ESCA TEPEPAN mienten a estudiantes inconformes por suspensión de clases*”.¹³³

Es importante mencionar que en un esfuerzo de exponer mejor en esta investigación las posturas disidentes, se contactó vía *inbox* (de Youtube) al usuario CEFÉ-EFEC, más este nunca respondió; igualmente se buscó entrevistar a la persona que representa al PAAE (señor J.L.), pero él nunca atendió ni la petición ni los mensajes que se le hicieron llegar por medio del informante # 3 (PAAE). Lo mismo sucedió con el profesor Cesar Iglesias (el profesor que denunció irregularidades al ser entrevistado por el diario Milenio) cuando se le buscó para que ofreciera su versión de los hechos.

Mediante la evidencia testimonial recabada, es posible inferir que históricamente en la ESCA Tepepan, la convivencia entre el personal administrativo con los docentes ha sido de “relativa cordialidad”, mientras que su convivencia –la de los PAAE- con los alumnos ha estado estrictamente limitada a la interacción propia de los trámites y/o servicios que su función les obliga a brindar.

Hasta hace algunos años, resultaba natural que las “autoridades” del plantel (directores, subdirectores y jefes de área) en caso de conflicto, fueran más proclives a defender a sus colaboradores que a los alumnos mismos. Igualmente, cuando existía una controversia que involucraba al Ápice estratégico, generalmente el PAAE solían proteger a sus superiores, por lo

¹³³ Disponible para su consulta en la URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8EJ5GQOH8ko&t=292s>

que históricamente y durante décadas, los alumnos se supeditaban al “poder formal” ostentado por las autoridades del plantel, al “poder funcional” que ostentaba el PAAE –tanto como colectividad así como grupo aliado de las autoridades escolares y a nivel institucional- y al “poder carismático” (en un sentido *weberiano*) del profesorado.

Con la creación y fortalecimiento a nivel supra-organizacional de ciertos mecanismos de regulación de poder (principalmente con la creación de la Defensoría de los Derechos Politécnicos en 2005 y el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de resultados y de transparencia), la comunidad estudiantil gradualmente se ha empoderado ante las autoridades.

A pesar de lo anterior (y de acuerdo con los propios testimonios del personal docente-administrativo y de apoyo), no se podría calificar al alumnado de ser una comunidad rijosa, conflictiva o proclive a la movilización política. De hecho, a diferencia de otros planteles del propio IPN, en la ESCA Tepepan no se había documentado la existencia o prevalencia de grupos “porriles” o “de choque” –hasta ahora-.

Quienes se han convertido en un foco rojo para la organización es el PAAE. Recordemos que según el psicólogo social Stanley Milgram (1974) -quien estudió a la “obediencia”, sus causas y sus consecuencias-, la obediencia a una autoridad depende del grado de legitimidad que los individuos atribuyen a ésta, por lo que resulta preocupante que, actuando como conglomerado y mientras las autoridades centrales del IPN no les dieron una instrucción directa (la de reiniciar labores), el PAAE prácticamente ignoró las instrucciones de sus superiores jerárquicos, principalmente las de la directora del plantel -con quien el principal representante de los PAEE se encontraba en abierto conflicto-.

De acuerdo con el mismo Milgram, “una fuente de influencia (individuo o grupo) logra influir en la medida que es categorizada como *endogrupo* y, así, por esta coincidencia

categorial, delimita las opiniones y conductas que son normativamente válidas.” (1974; en Canto y Álvaro, 2015, p.17), lo que demuestra que el grueso del PAAE al preferir obedecer a su líder que a la autoridad jerárquica formal, se reconocen más como *endogrupo* que como integrantes funcionales de la organización. Dicho de otro modo: ponderarán sus intereses grupales por sobre los de la organización, siempre que tengan la oportunidad de hacerlo.

Para culminar con el diagnóstico testimonial, cabe resaltar que hubo un último acercamiento con la informante # 1 (funcionaria y docente), pero ésta vez por vía de correo electrónico. En dicho correo (correspondiente a mediados de abril de 2018) la informante describe la dinámica de la organización hasta ese momento. A continuación se transcriben de manera textual sus comentarios finales al respecto:

“...La escuela vive actualmente una situación de inestabilidad latente derivado de los daños a la infraestructura por el sismo del pasado 19 de septiembre de 2017.

Algunas actividades y/o servicios sí se han visto afectadas, por ejemplo, desde el sismo no ha sido posible ofrecer servicios bibliotecarios, toda vez que el material estaba ubicado en uno de los edificios declarado como “Sin condiciones de uso” por los dictámenes del DRO.

Inicialmente, los alumnos y la mayoría de la comunidad tuvieron que trabajar en sedes alternas del Instituto para reanudar las actividades mientras se realizaban los dictámenes estructurales correspondientes. Yo considero que el temblor no solo daño de la infraestructura, también trastocó la actividad cotidiana y el ánimo de la comunidad.

Los recursos ahora son limitados, todos de los que se trate, por ejemplo, el espacio del estacionamiento que actualmente se usa es insuficiente y esto hace que se utilice la calle como estacionamiento, afectando el tránsito especialmente en la avenida de Arenal.

Los baños también son insuficientes para toda la comunidad. Las aulas prefabricadas, aunque han sido fundamentales para que pudieran reanudarse las actividades académicas, estas por

supuesto no ofrecen la protección ni las comodidades de las aulas en los edificios que se utilizaban antes del sismo.

Se tuvieron que hacer adaptaciones de los nuevos espacios para redistribuir la asignación de los mismos tanto a las actividades académicas como las administrativas. De lo cual, por ejemplo el gimnasio ahora se utiliza como una gran oficina, por lo que ya no puede ser utilizado para su finalidad principal. Las adaptaciones que se le hicieron también afectaron las actividades deportivas, pues las regaderas se adaptaron como baños, por lo que ahora los alumnos no pueden realizar sus actividades deportivas en el gimnasio, solo les ha quedado el campo, y la alberca, pero ya no pueden usar las regaderas, pues ya no existen.

Hubo una disminución de espacios de trabajo y de esparcimiento. Antes había una sala de maestros, salas de cómputo y de reunión para alumnos y docentes, actualmente no se encuentran en operación, por lo que los profesores por ejemplo han optado por solo ir a impartir su clase y retirarse de la escuela, pues no hay lugares donde puedan ofrecer asesorías, preparar su clase o interactuar con otros docentes y alumnos.

A pesar de que desde la dirección se han realizado esfuerzos por reactivar las actividades académicas, como lo ha sido conseguir las aulas prefabricadas, la adaptación de espacios físicos para la reubicación de oficinas, no es bien vista su gestión [de la directora] pues la principal queja de toda la comunidad es que no ha habido comunicación oportuna y directa por lo que se ha vivido un ambiente de incertidumbre.

De hecho, se ha pedido la intervención del Director General, que un par de veces ha visitado las instalaciones y ha tenido pláticas con la comunidad para tranquilizar la situación. La última visita que realizó fue para anunciar que comenzarían los trabajos de reconstrucción, a partir de lo cual se percibe un poco más de tranquilidad." (Informante #1; vía correo electrónico 16/04/2018)

Hasta aquí el informe testimonial de los acontecimientos que afectaron la dinámica organizacional de la ESCA Tepepan a consecuencia del sismo del 19 de septiembre de 2017.

6.3. Indicadores de desempeño en la ESCA Tepepan: antes y después del sismo

La ESCA Tepepan, al formar parte de una organización más grande (IPN, la supra-organización), opera bajo la normatividad que rige al IPN. La normatividad de mayor jerarquía en el politécnico es el “Reglamento Orgánico del IPN”. En cuanto a los estatutos que orientan al modelo educativo, las normas, reglas y procesos a que se debe apegar la población estudiantil y el profesorado, está regido fundamentalmente por el “Reglamento General de Estudios del Instituto Politécnico Nacional”, y por el “Reglamento de Estudios de Posgrado del IPN”.

En cuanto a la gestión interna, la orientación de las acciones y estrategias (es decir los ejes estratégicos) a que se sujeta la organización, ésta determinada tanto por el “Programa de Desarrollo Institucional (PDI) 2015-2018” como por el “Programa Operativo Anual (POA) de la ESCA Tepepan”.

Asimismo, cada Unidad académica del IPN, por normatividad, se encuentra obligada a informar al IPN y la comunidad acerca de las “acciones estratégicas” ejecutadas cada año. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas institucionales, obligan a la dirección de cada UANS a publicar –en las respectivas páginas institucionales- en el mes de enero del año posterior las acciones ejecutadas, a través de un documento conocido como “Informe Anual de Actividades” (de cada unidad académica).

En el caso de la ESCA Tepepan, los documentos respectivos más recientes disponibles corresponden al “Informe Anual de Actividades 2016”¹³⁴ y al “Informe Anual de Actividades 2017”¹³⁵. Curiosamente, el informe de actividades de 2015 no está disponible, pero cabe recordar que prácticamente durante todo ese año, la organización no contó con un director con

¹³⁴ Fuente: <http://www.escatep.ipn.mx/conocenos/Documents/titular/Informe-Anual-Actividades-2016.pdf>

¹³⁵ Fuente: http://www.escatep.ipn.mx/Documents/Slider-Principal/docs/2018/Inf_A2017.pdf

nombramiento oficial, sino que fue más bien “interino”, ejecutando dicha función en tal periodo, la “Decana escolar”.

En materia de gestión interna, la información del desempeño por adscripción, función y cargo, así como el resultado de sus procesos; es supervisada y validada por la Coordinación escolar de Enlace y Gestión Técnica (CEGET) dependiente de la CEGET institucional, pero al tratarse de información de carácter estrictamente interno, no es información disponible para el público en general.

No obstante, mediante la información disponible en los informes anuales de actividades (IAA) -2016 vs 2017-, es posible hacer un diagnóstico comparativo del desempeño general observado por la organización.

Comencemos por la matrícula, la cual se muestra con las tablas que originalmente aparecen en los informes correspondientes.

A lo largo del año calendario, existe de manera natural una variación entre alumnos inscritos, dado que es en el primer periodo del año *lectivo*: agosto-diciembre (segundo semestre del año calendario) en que se inscriben la mayoría de alumnos a los diversos programas que oferta la ESCA Tepepan. Las cifras correspondientes al año 2017, se muestran a continuación:

Tabla 6.1. Matrícula por programa académico nivel superior 2017/2 (Febrero – Junio 2017) (ESCA Tepepan)

Matrícula por programa académico nivel superior 2017/2							
Programa académico	Modalidad escolarizada			Modalidad no escolarizada			Total
	Inscritos	Reinscritos	Total	Inscritos	Reinscritos	Total	
C.P.	51	2069	2120	55	347	402	2522
L.R.C.	46	1458	1504	18	270	288	1792
L.N.I.	50	1233	1283	13	208	221	1504
Total	147	4760	4907	86	825	911	5818

Fuente: ESCA, Unidad Tepepan. Informe anual de actividades 2017 (2018, p.8). Recorte de pantalla.

Tabla 6.2. Matrícula por programa académico nivel superior 2018/1 (Agosto – Diciembre 2017) (ESCA Tepepan)

Matrícula por programa académico nivel superior 2018/1							
Programa académico	Modalidad escolarizada			Modalidad no escolarizada			Total
	Inscritos	Reinscritos	Total	Inscritos	Reinscritos	Total	
C.P.	469	2127	2596	141	470	611	3207
L.R.C.	356	1471	1827	156	339	495	2322
L.N.I.	263	1292	1555	158	301	459	2014
Total	1088	4890	5978	455	1110	1565	7543

Fuente: ESCA, Unidad Tepepan. Informe anual de actividades 2017 (2018, p.8). Recorte de pantalla.

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN POBLACIÓN ATENDIDA MODALIDAD ESCOLARIZADA SUPERIOR										ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN UNIDAD TEPEPAN O2V000 NIVEL SUPERIOR PERIODO INICIO DE CICLO 2017-2018/2							
NIVELES		Contador Público				Lic. en Negocios Internacionales				Lic. en Relaciones Comerciales				TOTAL			
		MAT	VER	MIX	TOT	MAT	VER	MIX	TOT	MAT	VER	MIX	TOT	MAT	VER	MIX	TOT
POBLACIÓN ATENDIDA TOTAL	HOMBRES	452	427	0	879	0	518	0	518	276	199	0	465	728	1,134	0	1,862
	MUJERES	540	359	0	899	0	651	0	651	528	253	0	781	1,068	1,263	0	2,331
	SECUENCIAS	231	161	0	392	0	216	0	216	199	94	0	293	430	471	0	901
	GRUPOS	90	72	0	162	0	62	0	62	82	46	0	128	172	180	0	352
TOTAL		992	796	0	1,778	0	1,169	0	1,169	804	442	0	1,246	1,796	2,397	0	4,193

POBLACIÓN ATENDIDA MODALIDAD NO ESCOLARIZADA (A DISTANCIA O MIXTA) SUPERIOR										INICIO DE CICLO 2017-2018/2			
NIVELES		ALUMNOS POR SEXO Y HRS DE CONECTIVIDAD				Contador Público (No Escolarizada)	Lic. en Negocios Internacionales (No Escolarizada)	Lic. en Relaciones Comerciales (No Escolarizada)	TOTAL				
						ALUMNOS	ALUMNOS	ALUMNOS	ALUMNOS				
POBLACIÓN ATENDIDA TOTAL	HOMBRES					124	117	93	334				
	MUJERES					201	130	162	493				
	TOTAL					325	247	255	827				

	ELABORO	SUPERVISO	AUTORIZO	SELLO DE LA UNIDAD
Nombre: [Redacted]	Nombre: [Redacted]	Nombre: [Redacted]	Nombre: [Redacted]	
Responsable: Subdirector	Responsable: Coordinadora De Enlace Y Gestión Técnica	Responsable: Directora	Responsable: Directora	
Correo-e: subsest@ipn.mx	Correo-e: cog@ipn.mx	Correo-e: direccion@ipn.mx	Correo-e: direccion@ipn.mx	
Teléfono: 57296000 ext. 42043	Teléfono: 57296000 Ext. 73503	Teléfono: 57296000 ext. 73500	Teléfono: 57296000 ext. 73500	
Firma: _____	Firma: _____	Firma: _____	Firma: _____	

Figura 6.4. Matrícula por programa académico nivel superior 2018/1 (Agosto – Diciembre 2017) (ESCA Tepepan)

Fuente: Elaboración propia (condensación). Con base en CEGET, ESCA Tepepan (2018).

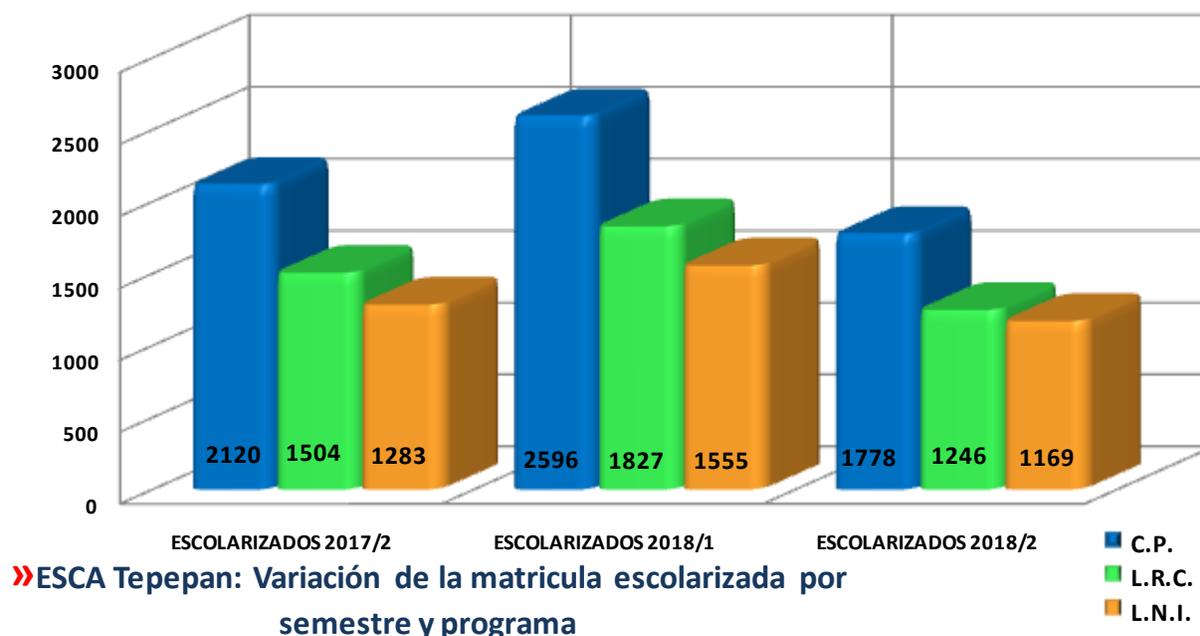
Complementariamente, se muestra el último reporte interno de la matrícula que corresponde al periodo 2018/2 -febrero a junio de 2018- (Figura 6.4.) y con base en tales datos, la condensación de la matrícula inscrita en la ESCA Tepepan en los 3 últimos semestres (Tabla 6.3.):

Tabla 6.3. Matrícula total por periodo semestral ESCA Tepepan. 3 últimos semestres (Febrero 2017-Junio 2018)

Periodo	2017/2 (FEBRERO - JUNIO 2017)			2018/1 (AGOSTO - DICIEMBRE 2017)			2018/2 (FEBRERO-JUNIO 2018)		
	Escolarizados	No escolarizados	Total periodo	Escolarizados	No escolarizados	Total periodo	Escolarizados	No escolarizados	Total periodo
C.P.	2,120	402	2,522	2,596	611	3,207	1,778	325	2,103
L.R.C.	1,504	288	1,792	1,827	495	2,322	1,246	255	1,501
L.N.I.	1,283	221	1,504	1,555	459	2,014	1,169	247	1,416
Totales	4,907	911	5,818	5,978	1,565	7,543	4,193	827	5,020

Fuente: Elaboración propia (2018). Con base en CEGET, ESCA Tepepan (2017, 2018).

La Figura 6.5., muestra dicha variación de manera gráfica:



» ESCA Tepepan: Variación de la matrícula escolarizada por semestre y programa

Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2017, CEGET ESCATep. (2018).

La gráfica clarifica que la matrícula escolar escolarizada a nivel licenciatura mostró una variación significativa entre semestres lectivos, primero incrementándose (ya se han explicado las razones), pero después disminuyendo dramáticamente al principio del año 2018 (posterior al sismo), pero dicha disminución cobra mayor significado cuando se hace la comparación de la clasificación de población estudiantil entre los mismos periodos de 2017 y de 2018 (Fig. 6.6.):

»ESCA Tepepan: Variación de la matrícula escolarizada en periodos equivalentes (2017 vs 2018)

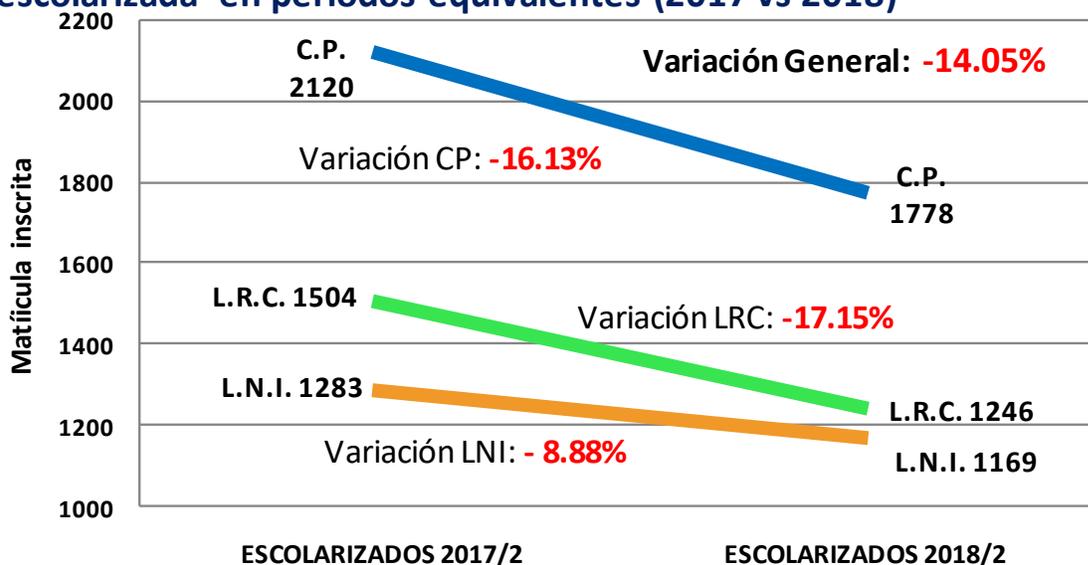


Figura 6.6. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula “escolarizada” en periodos equivalentes (2017 vs 2018).
Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2017, CEGET ESCATep. (2018).

La tasa de variación resulta relevante: una disminución del 14% entre la población más significativa de la ESCA Tepepan; además, la tendencia fue general dado que se presentó una disminución de alumnos en todos los programas académicos, especialmente entre los estudiantes de Contabilidad (17% menos población). En términos simples, uno de cada siete alumnos de 2017 de la escuela dejó de serlo en 2018. Cabe aclarar que de acuerdo con la funcionaria informante, la tasa de reprobación se mantuvo estable. Entonces el motivo de la disminución resulta claro, en la ESCA Tepepan 1 de cada 7 alumnos escolarizados, prefirió no inscribirse este año.

Ahora bien, podría suponerse que muchos de tales alumnos, cambiaron de modalidad de “escolarizados” a “no escolarizados” como una “estrategia reactiva” ante las condiciones infraestructurales adversas. La gráfica siguiente (Figura 6.7.) demuestra lejos de incrementarse la matrícula “no escolarizada” -como podría suponerse a consecuencia del sismo del 19S17-,

en los hechos, tal matrícula “no escolarizada” prácticamente observó la misma tendencia que la “matrícula escolarizada”:

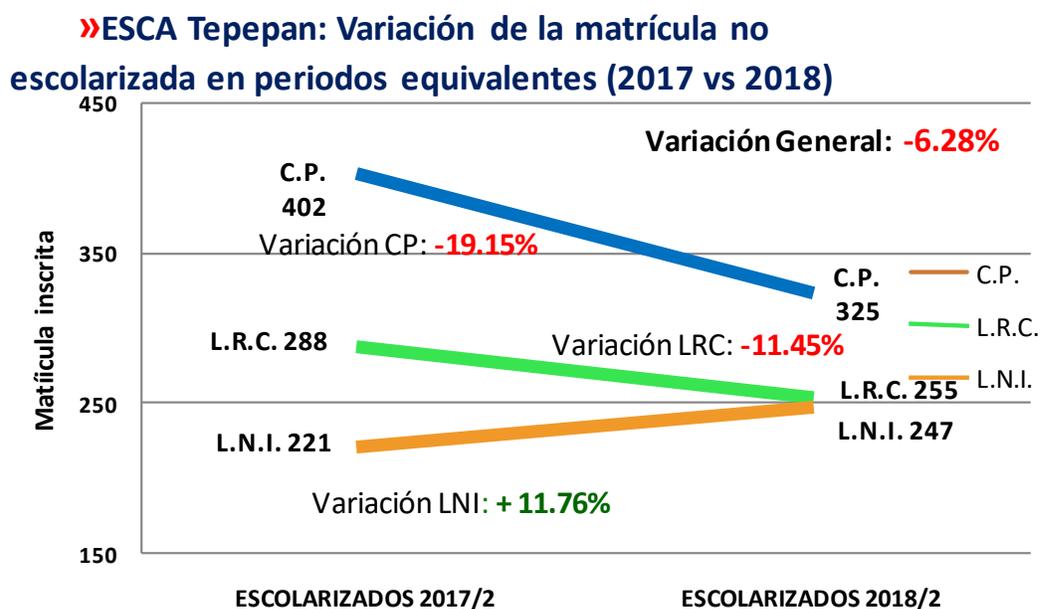
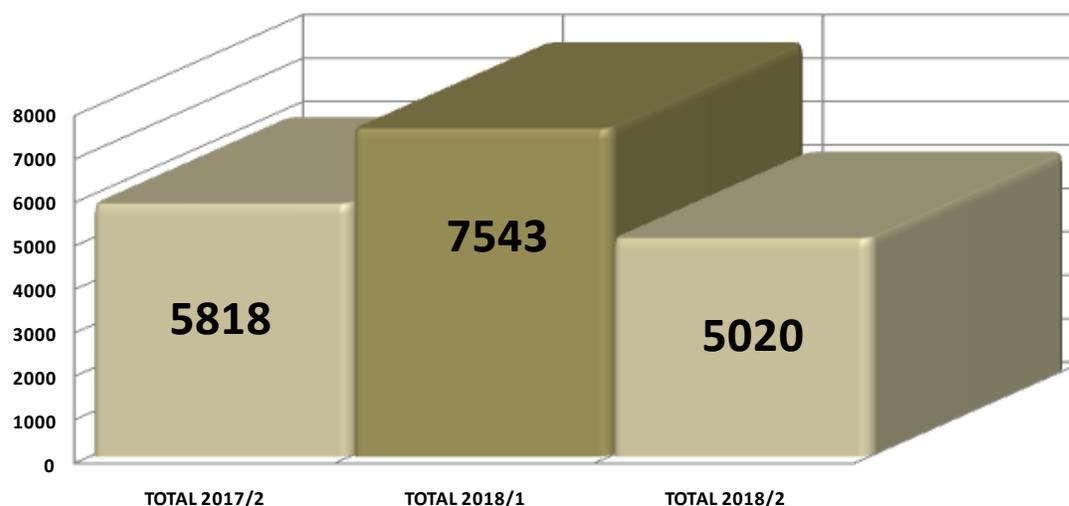


Figura 6.7. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula “no escolarizada” en periodos equivalentes (2017 vs 2018).
Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2017, CEGET ESCATep. (2018).

Si bien la disminución de alumnos inscritos fue menos alarmante en la variación general (- 6.28%), aunado a la evidente excepción de los alumnos inscritos al programa de Licenciatura en Negocios Internacionales (LNI), la cual a tratarse de una carrera relativamente “nueva” (2008 a la fecha), tiende a incrementar su matrícula anualmente (+11.76%); resulta significativa la variación en el caso de los alumnos “no escolarizados” del programa de Contador Público, mostrando una tendencia negativa del 19.15%, lo que en términos llanos, se traduce en 1 alumno inscrito menos, por cada 5 en 2018. Lo anterior, traducido en términos de la población estudiantil general de la ESCA Tepepan, mostrada en un bloque total y su variación entre 2017 y 2018 (antes y después del sismo del 19S17), muestra una variación también significativa (Ver Figura 6.8.):



»ESCA Tepepan: Variación de la matrícula total entre febrero de 2017 y junio de 2018

Figura 6.8. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total entre febrero de 2017 y junio de 2018
Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2017, CEGET ESCATep. (2018).

Lo que traducido gráficamente y en términos porcentuales, muestra que en dicho periodo (especialmente si lo comparamos con los segundos semestres lectivos de cada año), la tendencia negativa en general fue de casi el 14% (Figura 6.9.):

»ESCA Tepepan: Variación de la matrícula total (Lic.) en periodos equivalentes (Feb. 2017 vs 2018)

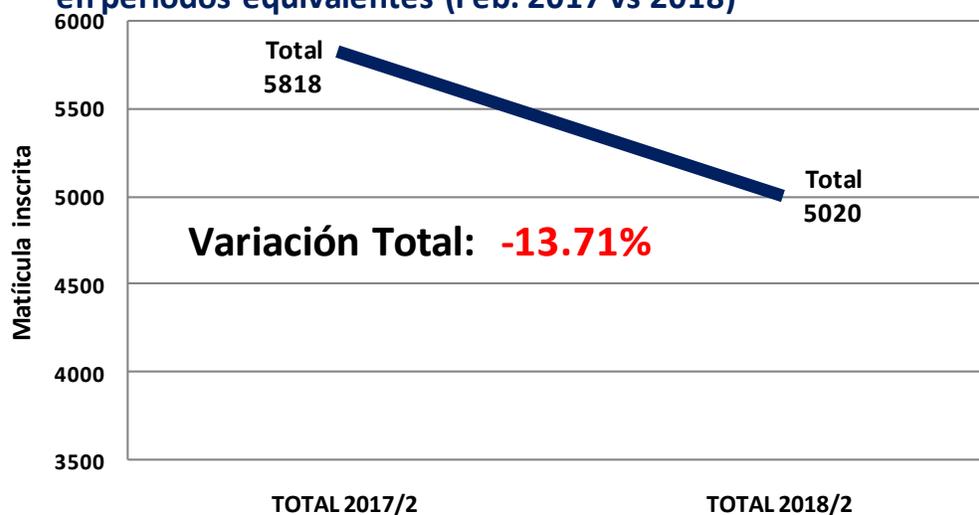


Figura 6.9. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total (licenciaturas) en periodos equivalentes (2017 vs 2018)
Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2017, CEGET ESCATep. (2018).

Todo lo anterior podría interpretarse –con toda lógica- como consecuencia directa del multicitado sismo, como una contracción dolorosa pero natural de la organización. Sin embargo, si aunamos a los mismos periodos comparados (febrero-junio de 2017 vs 2018), el mismo periodo pero de 2016 (se muestra recorte de pantalla de la tabla original respectiva en el IAA 2016), observaremos una tendencia completamente negativa (Fig. 6.10).

Tabla 6.4. Matrícula por programa académico nivel superior 2017/2 (Febrero – Junio 2017) (ESCA Tepepan)

Matrícula por programa académico nivel superior							
Programa académico	Modalidad escolarizada			Modalidad no escolarizada			Total
	Inscritos	Reinscritos	Total	Inscritos	Reinscritos	Total	
C.P.	463	1940	2403	72	156	228	2631
L.R.C.	308	1287	1595	68	219	287	1882
L.N.I.	280	1075	1355	67	177	244	1599
Total	1051	4302	5353	207	552	759	6112

Fuente: ESCA, Unidad Tepepan. Informe anual de actividades 2016 (2017, p.10). Recorte de pantalla.

» ESCA Tepepan: Variación de la matrícula total (Lic.) en periodos equivalentes (Feb. 2016 vs 2017 vs 2018)

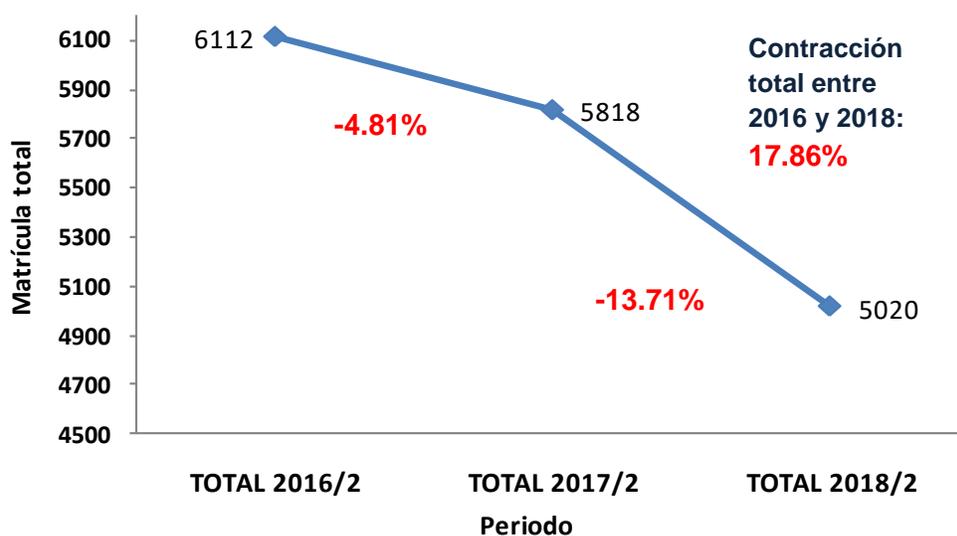


Figura 6.10. ESCA Tepepan. Variación de la matrícula total (licenciatura) en periodos equivalentes (2017 vs 2018)

Fuente: Elaboración propia. Con base en ESCA Tepepan IAA 2016 e IAA 2017. (2017 y 2018).

Entonces, mientras en el segundo semestre lectivo de 2016 (febrero a junio) la organización contaba con poco más de 6,100 alumnos totales inscritos, dos años después –

presumiblemente a causa del sismo, pero también como tendencia previa- eran sólo poco más de 5,000. La ESCA Tepepan, en dos años, prácticamente dejó de contar con 1 de cada 6 alumnos. El decremento de su matrícula entre 2017 y 2018 fue del 13.71%; aunque, ya desde entre 2016 y 2017 el decremento de la matrícula había sido del 4.81%.

Para continuar con el análisis del desempeño observado en la organización unidad de estudio, y de acuerdo con las cifras y datos por ésta consignados, continuaremos utilizando como fuente comparativa los mismos IAA de 2016 y el de 2017, a efecto de evitar *redundes gráfica* (por la cantidad de cifras remanentes), en la siguiente tabla (6.5.) se establece una comparativa entre los indicadores análogos de dichos informes:

Tabla 6.5. ESCA Tepepan. Comparativo de Indicadores de desempeño análogos entre 2016 y 2017

Acción estratégica	Unidad de medida	Indicador año 2016	Indicador año 2017	Diferencia (%)
Eje estratégico institucional: Gestión del movimiento 2014				
Simulacros	Realizados en el año calendario	(Por) sismo: 8 Explosivos: 4 Incendio: 4 Total: 16	(Por) sismo: 4 Explosivos: 3 Incendio: 3 Total: 10	-37.5%
“Difusión, promoción y capacitación al personal docente y administrativo de la comunidad politécnica”	(Talleres, conferencias y jornadas) Participantes	(3) 94	(6) 244	+259%
Eje estratégico institucional: Desarrollo académico				
Matrícula de posgrado inscrita (promedio)	Alumnos inscritos	122	111	-9.0%
Inicio de servicio social	Alumnos pasantes	1,083	877	-19.0%
“Programa de movilidad nacional e internacional”	Alumnos	63	69	+9.5 %
Alumnos titulados (a nivel licenciatura)	Alumnos licenciatura	595	526	-11.6%
Alumnos graduados (a nivel posgrado)	Alumnos posgrado	42	28	-33.3%
Programa institucional de tutorías	#.de tutorías realizadas a alumnos	3,653	2,674	-26.8%
Programa de becas (diversas) (a nivel licenciatura)	Alumnos licenciatura	3,073	2,283	-25.7%
Alumnos de posgrado becados (beca institucional)	Alumnos posgrado	48	29	-39.6%

Acción estratégica	Unidad de medida	Indicador 2016	Indicador 2017	Dif. (%)
Desarrollo e impartición de talleres en desarrollo humano	(Talleres y cursos) Participantes	(10) 424	(27) 1,549	+365%
Impartición de cursos de lenguas extranjeras	Alumnos atendidos (comunidad y externos)	19,482	14,867	-23.7%
Servicios bibliotecarios	# de servicios brindados	165,896	94,376	-43%
Eventos académicos realizados	(Foros, conferencias) Asistentes	(4) 196	(6) 430	+219%
Eje estratégico institucional: Personal académico				
Docentes formados y actualizados	(cursos, foros, congresos) Participantes acreditados	(14) 590	(17) 228	-61.3%
Evaluación Docente por opinión estudiantil	Promedio de valoración entre los estudiantes	8.89	8.93	+0.5%
Eje estratégico institucional: Investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología.				
Participación de estudiantes en estancias de investigación	Alumnos programa DELFIN	30	24	-20%
Alumnos participantes en el programa BEIFI	Alumnos de posgrado becados	35	28	-20%
Integrantes y proyectos en las Redes de investigación	Docentes becados	7	9	+28.6%
Investigaciones en desarrollo durante el año que cuentan con registro, y financiamiento por parte de la SIP-IPN	Investigaciones	23	20	-13%
Eje estratégico institucional: Divulgación de la ciencia y Difusión de la cultura				
Talleres culturales	(Talleres) Alumnos participantes	(21) 765	(19) 300	-17.8%
Eje estratégico institucional: Simplificación				
Cursos de capacitación al PAAE	(Cursos) PAAE acreditados	(7) 80	(7) 79	-1.2%
Eje estratégico institucional: Rendición de cuentas y transparencia				
Promoción docente	Docentes beneficiados	17	17	0%
Estímulos PAAE/Docentes	Personal beneficiado	43	30	-30%
Eje estratégico institucional: Deporte y salud				
Torneos internos	Eventos	8	3	-62%
Atención a la salud. Consultas generales y dentales	Consultas realizadas	7,010	3,924	-44%
Eje estratégico institucional: Sustentabilidad				
Actividades relevantes	Consignadas en el IAA	15	22	+47%
Total de acciones estratégicas				
Acciones estratégicas	Misceláneas. Puntualizadas en los respectivos IAA	234	196	-13.67%

Fuente: Elaboración propia (2018). ESCA Tepepan, IAA 2016 e IAA 2017. (2017 y 2018).

Como podrá apreciarse, las cifras reflejan en su mayoría una disminución -ya sea- de servicios y apoyos directos brindados a la población estudiantil, de estándares de desempeño y de la cantidad de alumnos titulados y graduados, quienes resultan a final de cuentas el elemento clave de la estructura organizacional, dado que, ellos son quienes dan sentido social, legitimidad e institucionalización a la organización misma.

La ESCA Tepepan representa una fuente de acceso a la educación superior para las clases sociales menos privilegiadas -en términos socioeconómicos-, irguiéndose al mismo tiempo un ente organizacional que permite la movilidad social y que representa una oportunidad de desarrollo individual a aquellos *privilegiados* que logran obtener un lugar en una de las instituciones de educación superior más reconocidas a nivel nacional y latinoamericano. Es por ello que, el grueso de sus acciones estratégicas debiera de estar enfocadas en la procuración del desarrollo de su comunidad, sobre todo del conglomerado estudiantil.

Ciertamente, pareciera que el Ápice estratégico de dicha Unidad académica, ha entendido éste punto, de hecho, las únicas acciones estratégicas en que la tendencia resultó muy positiva en el análisis comparativo fueron la impartición de cursos, talleres, conferencias y jornadas. Las acciones estratégicas correspondientes muestran incrementos sorprendentes entre 2016 y 2017, sin embargo, muchas de tales acciones involucraban también al PAAE, es decir a los mismos actores organizacionales que han mostrado reticencia en su apoyo a las autoridades escolares.

La información de campo recabada sugiere que éstos (el PAAE) efectivamente participaron en tales actividades, pero más por obligación que por convicción. Dado que los Ejes estratégicos institucionales (de la supra-organización) establecen la obligatoriedad de *formación continua* del personal, el PAAE debía necesariamente participar en algunos de tales cursos, talleres, etc., a efecto de cumplir con la normatividad institucional.

Pero las acciones estratégicas de gestión no pueden estar mayormente focalizadas en actividades complementarias a la verdadera misión organizacional. Ya entre 2016 y 2017 – varios meses antes del sismo del 19S17- se apreciaba una disminución de la matrícula escolar prácticamente en todos los conglomerados (a excepción de LNI, y que ya se han puntualizado las razones), ello debió de ser un foco rojo que las autoridades escolares debieron atender mediante acciones estratégicas “emergentes” y “contingentes”.

Y por el contrario, da la impresión de que en términos de gestión de los procesos internos, la atención de las autoridades escolares estaba más encaminada a cumplir con los objetivos institucionales (ello explicaría el énfasis en reestructuración curricular, de cursos a docentes en materia de TIC, tutorías, programas de colaboración y vinculación, fortalecimiento del CELEX, etcétera) que con verdadera misión organizacional: formar profesionistas.

Ese es justamente uno de los puntos débiles de la aplicación ortodoxa de los preceptos de la NGP en organizaciones públicas supeditadas a otras. Dado que para muchos directivos y funcionarios públicos resulta más importante cumplir con parámetros de desempeño y de rendición de cuentas, pareciera que éstos experimentan una especie de “ceguera funcionalista” o de “visión de túnel” al enfocar su atención en cumplir con las normas y procesos institucionales, lo que conlleva a ignorar procesos que les parecieran “laterales”, “periféricos” o “dados por hecho”, es decir, a aquellos procesos ligados a la formación de profesionistas. En una organización educativa los procesos *centrales* deberían ser por antonomasia, los procesos educativos, por encima de los procesos meritocráticos¹³⁶.

Lo anterior se enfatiza, puesto que en los informes oficiales presentados por la organización Unidad de estudio, consignan como uno de sus principales logros, los buenos

¹³⁶ Según Arellano y Cabrero (2005), la “meritocracia” es para la NGP es una estructura basada en el desempeño, en la evaluación de resultados, en encontrar las capacidades casi heredadas para gobernar (Ingraham y Rosenbloom, 1992; en *Ibidem*, p.602)

resultados obtenidos por sus procesos internos en una auditoría intra-organizacional que sirvió como preámbulo a la eventual certificación (que otorga un organismo acreditador externo al IPN, la *American Trust Register, S.C.*) de la ESCA bajo la Norma ISO 9001:2015¹³⁷.

No se puede soslayar que obtener una certificación de gestión de calidad resulta importante y meritorio, pero el merito principal en dado caso, sería para el ente organizacional (la CEGET) encargado de hacer cumplir con los procesos internos para hacerse acreedores a dicha certificación de calidad en los procesos.

Entonces, si desde antes del sismo del 19S17 las acciones estratégicas de la ESCA Tepepan estaban fundamentalmente encaminadas a cumplir con directrices externas (las acciones estratégicas del IPN y en fortalecer procesos de calidad dictados por un tercero), por consecuencia del sismo, probablemente resultará aún más difícil revertir la contracción de la matrícula escolar en un marco de contingencia organizacional. A estas alturas, el Ápice estratégico de la ESCA Tepepan ya debería estar trabajando en estrategias puntuales al respecto.

¹³⁷ Actualmente la ESCA Tepepan está certificada bajo la Norma ISO 9001:2008 y en proceso de certificación de la norma ISO 9001:2015



Análisis estratégico organizacional de la ESCA Tepepan



En el último capítulo de la tesis se presenta y se pone a consideración del lector el llamado **Modelo de Análisis Estratégico de la Configuración Organizacional (MAPEO)**, el cual ha sido desarrollado a partir de la integración de las Escuelas estratégicas estudiadas en Mintzberg, *et al.* (1999), con varios de los preceptos de apreciación simbólica propuestos por los Estudios Organizacionales, en un Modelo integrativo que pretende explicar la *Configuración organizacional* y sus los procesos estratégicos fundamentales, mediante el uso de matrices y tablas, en las que se busca plasmar la información implícita y explícita del diagnóstico organizacional, en este caso de la Unidad de estudio: la ESCA Tepepan.

Se considera que la aplicación del MAPEO es una metodología sencilla pero novedosa, que puede ser aplicado en diversos esfuerzos de análisis organizacional desde una perspectiva vinculante entre la Administración estratégica y los Estudios Organizacionales.

El resultado final del modelo son 32 estrategias de acción de que podría valerse el Ápice estratégico de la Unidad de estudio como resultado de un ejercicio empírico y práctico que muestra el potencial del MAPEO.

7.1. Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO)

Como producto final de la presente tesis doctoral, se presenta a consideración del lector un modelo de análisis en el que se pretende sintetizar buena parte de la teoría descrita en los primeros capítulos, concretamente la recabada en los capítulos segundo (Management estratégico) y tercero (Configuración organizacional).

Mediante el modelo de análisis propuesto, al que he denominado “Modelo de Análisis de los Procesos Estratégicos Organizacionales” -MAPEO por su acrónimo-, se pretende establecer un proceso sistemático de identificación de las variables que se considera afectan a la “Configuración” única y específica de cada organización.

Desde la perspectiva del *Management estratégico* y de acuerdo con Mintzberg, *et al.* (1999) “Es a través de la coherencia entre los diferentes elementos y componentes organizacionales que se manifiesta una organización efectiva.” (p.9). En torno a esa “coherencia” pretendida -y que pudiera ser considerada el “santo grial” del pensamiento estratégico- abunda una amplia literatura, ya sea por la amplitud y fertilidad del campo o por la heterogeneidad atribuible a la noción de estrategia. Y como puntualiza Heracleous (1998):

Ahora no solamente la *planeación estratégica* es todavía usada de diversas formas, sino la situación es todavía más complicada por la introducción de un término más reciente, el «pensamiento estratégico». Las relaciones entre planeación estratégica y pensamiento estratégico no es clara en la literatura, lo que provoca un estado de confusión sobre el tema. (p.481; en De la Rosa, *et al.*, 2013, p.21)

Es en dicho terreno en que se inserta también la noción de “análisis estratégico”. Si bien una de las formas más sencillas y generalizadas de realizar “análisis” en el campo organizacional (especialmente en las organizaciones privadas) es mediante el sempiterno “Análisis FODA”, que por su propia naturaleza –la síntesis de las condiciones externas y de las

capacidades internas-, resulta aún tan socorrido entre la comunidad académica, pero sobre todo entre profesionales del ámbito administrativo. Dicho modelo no obstante, presenta una limitación fundamental: no considera la complejidad de ciertos elementos y procesos tanto endógenos como exógenos que afectan a las organizaciones, tales como la complejidad progresiva del ambiente, las estructuras informales, la cultura, el poder o la acción organizada.

Precisamente en esa búsqueda de la comprensión de la realidad organizacional, y desde la trinchera del “Management estratégico” es que Mintzberg, *et al.* (1999) han hecho uno de los aportes fundamentales a dicho campo de conocimiento, al realizar un amplio recorrido histórico-conceptual de las diferentes Escuelas que conforman al pensamiento estratégico, para proponer finalmente una última Escuela paradigmática, que condensa a las –que ellos consideran- las nueve Escuelas precedentes que incorporan la noción de estrategia en el campo del *management*.

Otra realidad es que el propio *management* con todo y sus patologías, se yergue como la espina dorsal del modelo de enseñanza occidental en las escuelas de negocios y como el eje rector en la praxis de buena parte de los administradores en el campo profesional. Ya sea por su racionalismo, su configuración sistémica y sistemática, e incluso por su facilidad para comprenderlo, al Management estratégico (o Administración estratégica como muchos otros la llaman) no se le puede negar su utilidad práctica.

Por otro lado, si bien dentro del campo de los EO muchas veces se considera que los modelos sistemáticos son por naturaleza pragmáticos e incluso peor, de orden prescripcionista, resulta insoslayable que, la disciplina administrativa –en que abundan modelos y técnicas sistemáticas como parte de sus herramientas disciplinarias- se ha enriquecido con ellas a lo largo de su historia.

Es por tanto que, no podemos obviar la naturaleza ecléctica e incluyente de la Administración, y que los EO –como una arista crítica pero propositiva- al incorporar a su agenda de investigación el llamado “pensamiento estratégico” -y sus procesos intrínsecos-, como bien lo sugieren De la Rosa, *et al.* (2013) “Sería asociado no solamente a la gran empresa, sino a otros tipos de organización como las pequeñas empresas, las organizaciones públicas, las organizaciones gubernamentales, las organizaciones sociales, entre otras”. (p.42).

Y profundizan:

“Ello es importante, porque no solamente en las grandes empresas privadas se desarrollan procesos estratégicos, e incluso, la complejidad de los mismos es mayor en organizaciones diferentes a la gran empresa, como lo exponen Cohen y March (1986) para el caso de las instituciones educativas”. (*Ídem*).

Es por ello que, en ese espíritu incluyente, progresista, de tender puentes, pero sobre todo, de facilitar a estudiantes, académicos, profesionistas y demás interesados en la comprensión organizacional en general y el análisis estratégico de la gestión organizacional en particular, desde el paradigma que suponen los Estudios Organizacionales, se propone el mencionado modelo analítico, en el que utiliza como ente de análisis a la ESCA Tepepan. Dicho modelo de análisis se presenta –de manera gráfica- a continuación:

Modelo de Análisis de los Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO)

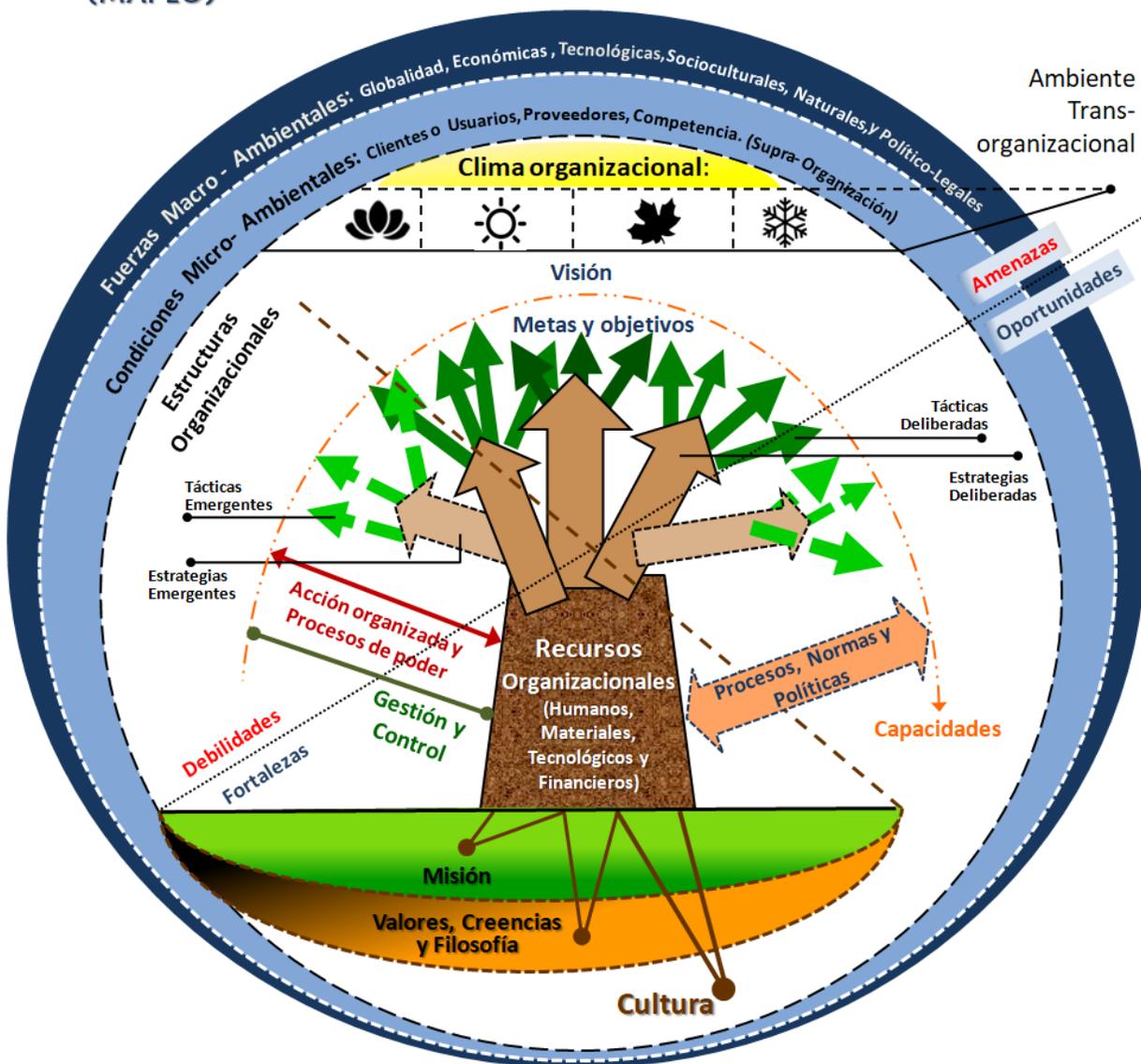


Figura 7.1. Modelo de Análisis de los Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO)

Fuente: Elaboración propia. 2018.

La estructuración del Modelo de Análisis de los Procesos Estratégicos Organizacionales – MAPEO-, se nutre de múltiples elementos que se consideran componentes esenciales en la configuración de las organizaciones. Está fundamentalmente basado en los aportes de las diferentes Escuelas de pensamiento estratégico enlistadas por Mintzberg, *et al.* (1999), siendo a final de cuentas una variable esquematizada de la Escuela de configuración propuesta por los

mismos autores, pero en que articulan también elementos simbólicos propios de otras aproximaciones paradigmáticas a la comprensión organizacional, tales como la *acción colectiva*, *las relaciones de poder*, *los valores y creencias*, *clima* y *capacidades*, como una parte intrínseca de los elementos estructurales de la organización misma.

En el “mapa visual” que supone la esquematización gráfica del MAPEO, aparecen en diferentes posiciones las diez Escuelas que conforman al pensamiento estratégico (desde la perspectiva del *management*) según Mintzberg, *et al.* (1999).

La posición de cada una de tales Escuelas, depende de su aporte y aplicación práctica en el ámbito organizacional y de su cercanía (funcional o simbólica) con el nombre o posición de la noción o elemento más cercano a ella¹³⁸. Así por el ejemplo, las tres primeras Escuelas (Diseño, Planificación y Posicionamiento) que se consideran de orden *prescriptivo* se sitúan más cerca del eje horizontal superior, en el punto en el que el surgen las estrategias deliberadas del “árbol estratégico”.

Éstas mismas Escuelas, también se encuentran más cerca de la frontera organizacional (lo exógeno, el ambiente) dado que por su orientación (énfasis en el diagnóstico de fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades, determinación de metas y objetivos, posicionamiento estratégico en el mercado) se caracterizan por “mirar hacia afuera” de la organización, y también por considerar que el diseño de las estrategias organizacionales (casi siempre deliberadas), dependen casi exclusivamente del o los principales directivos de la organización.

La cuarta Escuela (empresarial) se sitúa en el “mapa” justamente en la parte más alta del eje vertical del árbol estratégico, donde impera la “visión” (ya sea personal o como declaración

¹³⁸ **N. del A.:** En la esquematización gráfica del MAPEO, como un recurso ilustrativo se extiende una flecha punteada desde la esquina del marco del nombre de la Escuela si ésta considera a otro elemento que se encuentre lejos de su posición simbólica.

estratégica organizacional) que representa el mayor atributo que los partidarios de ésta Escuela han identificado en los líderes –y estrategias- excepcionales.

En el MAPEO, los preceptos de la quinta y sexta Escuelas (cognoscitiva y de aprendizaje) que son más bien de orden descriptivas, consideran que la subjetividad de los estrategias condiciona la elaboración de estrategias, por lo que el diseño de las mismas depende mucho de sus procesos mentales, creencias y valores, además de que muchas de las estrategias por ellos adoptadas, resultan de naturaleza emergente.

Por su parte la séptima y octava Escuelas (de poder y cultural) se caracterizan por “mirar hacia adentro de la organización” y por ser las primeras que consideran seriamente que la conjunción de estructuras y procesos intra-organizacionales de orden simbólico, pueden afectar a la dinámica y configuración organizacional. La Escuela de poder fue la primera en considerar a los endo-grupos organizaciones y la manera en que éstos se movilizan estratégicamente para ejercer acción colectiva (micro-poder); así como, los procesos de negociación externos a que deben recurrir las organizaciones para adaptarse y prevalecer en su entorno (macro-poder) son elementos fundamentales de la estrategia organizacional.

La Escuela cultural por su lado, que considera a la estrategia como un proceso colectivo, por ello está imbuida en el eje vertical más profundo del modelo, ahí donde el árbol estratégico tiene sus raíces más profundas, es decir, en ese espacio en que la memoria colectiva de la organización se ha sedimentado: en la *cultura organizacional*. Las estrategias que emanan desde ésta parte del modelo permean a toda la organización, no son deliberadas ni emergentes, sino más bien, interiorizadas y compartidas por la mayoría de los miembros de la organización. Finalmente, se encuentra incluida en el MAPEO la Escuela ambiental. Dado que se trata de la Escuela que considera que los fenómenos contingenciales pueden generar procesos decisorios estratégicos como una reacción al entorno por parte de la organización, es

por eso que en el “mapa” se encuentra en el espacio simbólico que representa el *zenit*, la posición más alta en el horizonte, donde se halla el “clima organizacional” cuya composición está determinada por el “Ambiente trans-organizacional” (es decir el ambiente organizacional más la suma de las *Fuerzas Macro-ambientales* y de las *Condiciones Micro-ambientales*).

▶▶▶ El MAPEO esquematizado con las Escuelas del Management estratégico y los aportes de los EO.

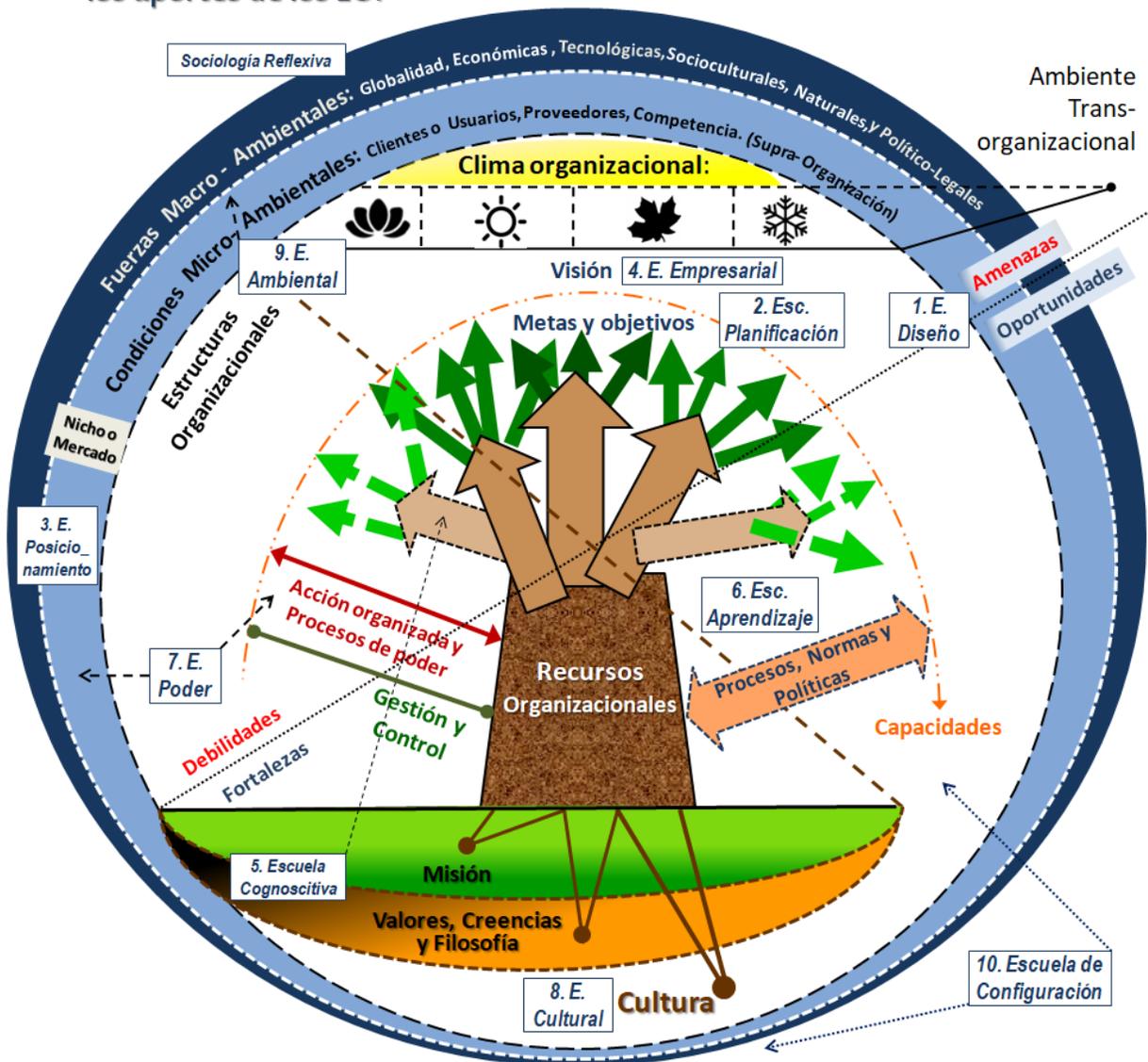


Figura 7.2. El MAPEO esquematizado con las Escuelas del Management estratégico y los aportes de los EO.
Fuente: Elaboración propia. 2018.

En el MAPEO, el “Clima organizacional” ésta representado por cuatro íconos que representan los elementos un ciclo análogo a las estaciones del año (que en modelo representan más bien “etapas” por las que puede atravesar cada organización en un momento dado). Cabe aclarar que dichas etapas ni son permanentes ni son lineales, ya que las características del “clima” si bien pueden manifestarse por un periodo prolongado, también pueden cambiar rápidamente y sin previsión alguna a causa de un cambio brusco, ya sea favorable (oportunidad repentina) o desfavorable (contingencia o emergencia).

Al tratarse de un modelo en que subyace la riqueza interpretativa del investigador, éste, en un punto dado, una vez que haya recabado la información suficiente estará en condiciones – con base en la misma- de determinar el “momento climático” que vive la organización en la que se aplica el modelo como una metodología de estudio.

El primer ícono del Clima organizacional es *una flor*, que representa metafóricamente a la “primavera”, al *nacimiento* (en analogía con el ciclo vital o con el más banal pero socorrido “ciclo de vida del producto”). Este “momento climático” organizacional se observa cuando la organización tiene relativamente poco tiempo de existencia, y en que las condiciones endógenas y exógenas de la organización le son fundamentalmente favorables y permiten su desarrollo. Se trata de una etapa sana y deseable, de aprendizaje y de acopio de recursos esenciales (materiales, financieros, tecnológicos y naturalmente “humanos”).

El segundo ícono, representado por el *sol* representa al “verano”, a la etapa de madurez y consolidación organizacional, y se presenta en el periodo en que ésta “rinde frutos”, los climas intra y extra organizacionales se conjugan para propiciar una configuración favorable en que los recursos abundan (“largos días de verano”) y los resultados favorables abundan también. Representa igualmente, un “clima” *mu*y deseable y que estratégicamente debiera extenderse el mayor tiempo posible, ya que es en este clima cuando la organización puede permitirse

experimentar, pero sobre todo expandirse, y retroalimentar su aprendizaje para enfrentar incertidumbres y contingencias futuras.

El tercer ícono está representado por *una hoja de maple*, la cual representa simbólicamente al “otoño”, la tercera estación del año, que es cuando los arboles sueltan su follaje, cuando, aunque las condiciones meteorológicas no son necesariamente desfavorables, la energía que antes se concentraba en las hojas se recoge hacia las raíces para mantenerse durante los meses fríos (contracción). Es un periodo organizacional preventivo y plagado de decisiones estratégicas defensivas e incluso reactivas (reactividad) ante escenarios que se anticipan desfavorables -o que ya se presentan como consecuencia de los mismos-, por lo que ante las contingencias la organización debe de procurar optimizar sus diversos recursos.

El cuarto y último ícono es la figura visual representativa de las moléculas del agua convertidas en *hielo* vistas desde un microscopio, como metáfora del “invierno”, es decir de la estación menos favorable del año –en términos climáticos por supuesto-.

El invierno se caracteriza por su marcado contraste con las estaciones más favorables de año, ya que en invierno las temperaturas son más bajas, los días son cortos y las noches son largas. En términos organizacionales, éste momento climático es el que observan aquellas organizaciones en decadencia, o que se desenvuelven en mercados moribundos, en franca transformación o bien en ambientes trans-organizacionales muy desfavorables. También se presenta en organizaciones bajo crisis agudas, o con graves problemas financieros. Es sin lugar a dudas el “clima organizacional” menos deseable, donde la máxima es “reinventarse o morir”.

Ello, no significa que la organización necesariamente perezca o renazca, pero se trata del “Clima organizacional” que representa mayor incertidumbre, es por ello que bajo este clima

organizacional, las estrategias de gestión deben de estar encaminadas a luchar por salvar a la organización, por desprenderse de los recursos menos eficientes, y en re-direccionar –o reinventar- a la organización, sólo en caso, claro está, de que el esfuerzo tenga viabilidad y sentido. En la Figura 7.3., se muestra de manera grafica los tipos de climas organizacionales anteriormente explicados:

Los 4 tipos de Climas Organizacionales de acuerdo al MAPEO (y sus características paradigmáticas)

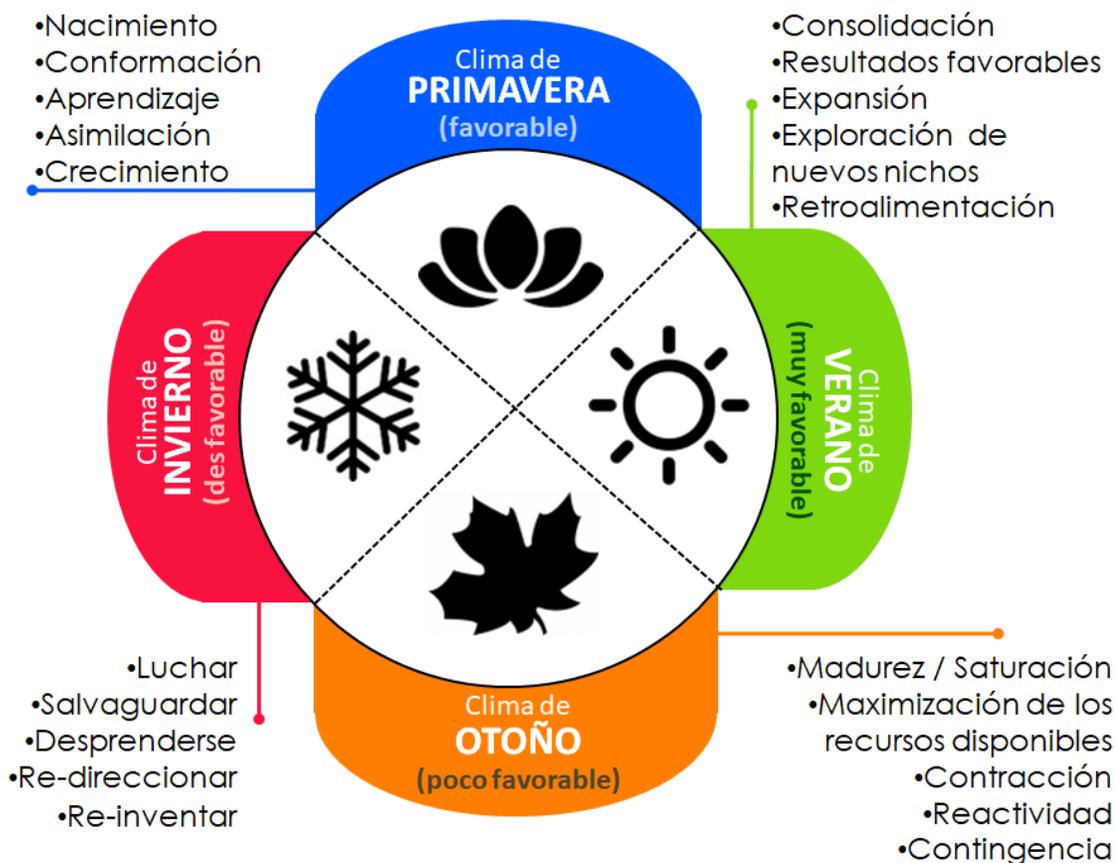


Figura 7.3. Los 4 tipos de Climas organizacionales de acuerdo al MAPEO y sus características más relevantes.

Fuente: Elaboración propia. 2018.

Como ha podido ser apreciado, la complejidad de las organizaciones depende de múltiples circunstancias, y entre ellas se ha mencionado constantemente al “ambiente”. Ya se

ha explicado que el ambiente en que se desenvuelve cada organización en particular, está conformado por variables y elementos que no están bajo control -total o parcial- de la organización, y que sin embargo afectan a su dinámica y comportamiento.

En el modelo gráfico del MAPEO se representa al ambiente dividido en dos anillos concéntricos. El anillo más externo representa al “Macro-ambiente”, que se conforma por distintas fuerzas que resultan del todo incontrolables para la organización (naturales, socioculturales, políticas y legales, económicas y tecnológicas), pero que son vitales para el diagnóstico de la configuración organizacional, es por eso que, en la metodología del MAPEO el primer paso –el diagnóstico extra-organizacional- es el análisis de las condiciones macro-ambientales.

Después, en el anillo concéntrico interno del modelo, se ilustra el “Micro-ambiente” y sus componentes fundamentales: los clientes o usuarios, los proveedores y la competencia; que son fundamentalmente las “fuerzas del mercado” capaces de accionar fuerza directa (ejercer poder) sobre la organización y que asimismo, la propia organización –en menor medida- puede contrarrestar o aprovechar mediante ciertos procesos estratégicos. Es el punto en que aparecen las estrategias organizacionales, y éstas dependerán en buena medida de un adecuado diagnóstico de las Amenazas y Oportunidades del entorno, lo que representa el segundo nivel de análisis del MAPEO.

El tercer nivel de análisis del MAPEO concierne propiamente a la Estructura organizacional, ésta definición se aleja de lo que *a priori* en el campo del *management* es definido habitualmente como “estructura” (formal y funcional). En el MAPEO, la noción de estructura es la concatenación de los diversos elementos tanto tangibles como intangibles concernientes a la organización. Éste es el último nivel de análisis, pero el más difícil de ejecutar, ya que no se compone sólo de herramientas racionales de análisis como índices,

estadísticas, estados financieros, valoración de la infraestructura, análisis de puestos, de procesos internos o de calidad, de normas y de políticas. No, para llegar a dicho nivel análisis, es necesario complementar a los elementos anteriores con -al menos- una encuesta para dilucidar aspectos externos y otra para dilucidar aspectos internos que conciernen a la dinámica y configuración organizacional.

En un sentido ideal, el investigador debe aplicar una metodología de estudio de carácter *etnográfico* para así poder obtener el registro del conocimiento cultural (Spradley, 1980), detallar patrones de interacción social (Gumperz, 1981), obtener el análisis holístico de sociedades (Lutz, 1981), y desarrollar y verificar teorías. (Glaser y Strauss, 1967; Murillo y Martínez-Garrido, 2010, p.6).

Lo que se pretende conocer en el tercer nivel de análisis del MAPEO –mediante recursos documentales, la observación participativa, así como retroalimentación con diversos actores organizacionales- es la interacción. Se trata de *composiciones* de distinto orden, de saber cómo es que están compuestos los “recursos tangibles” de la organización (materiales, financieros y humanos), éstos recursos conforman metafóricamente al tronco del “árbol estratégico”, cuyas raíces llegan en su nivel más profundo hasta la cultura organizacional.

Las ramas del árbol estratégico, son propiamente las estrategias (deliberadas y emergentes) y están representadas por grandes flechas metafóricas que se distinguen por su orientación, en general las estrategias deliberadas buscan alcanzar metas y objetivos relacionados con la “visión” y se ejecutan mediante “planes” y “programas”, mientras que las estrategias emergentes (que se representan con flechas punteadas) tienen un sentido más horizontal, es decir más práctico y funcional, por eso se sitúan más cerca del piso de la organización, donde se encuentran sus raíces pero también donde surgen las fortalezas y debilidades de la organización.

Las flechas más pequeñas representan a las “tácticas”, es decir los modos de ejecución de las estrategias, muchas de tales tácticas se realizan mediante “proyectos” o acciones personales o de orden colectivo. Dichas tácticas -ya sean deliberadas o emergentes- tienen un límite real, que está representado por una línea punteada semicircular que rodea al “follaje” que representa al límite funcional de las “capacidades” organizacionales.

La amplitud entre el tronco (recursos) y el follaje (capacidades) ésta determinada por tres procesos estratégicos distintos pero concomitantes, a saber: primero, la conjunción de *normas, políticas y procesos* formales a que se sujeta la organización, segundo, los *atributos de gestión* de recursos en todos los ámbitos en la organización (su eficiencia implícita) y finalmente, la *acción organizada y los procesos de poder* (coaliciones, alianzas, grupos formales, departamentalización, procesos políticos, negociación de recursos, etcétera), que resultan más difíciles de identificar e interpretar, pero que son los elementos que mejor nutren al MAPEO, para dilucidar eventualmente la configuración organizacional y sus procesos estratégicos. .

Hay además, otra línea punteada que atraviesa a todo el árbol estratégico y surge desde la parte más baja del modelo gráfico del MAPEO, ahí donde está sedimentada la “cultura organizacional” (las metáforas, los simbolismos, los artefactos y el discurso), y que cuya influencia atañe a toda la organización, por eso la línea que representa a la “cultura” se extiende hasta la frontera de la estructura organizacional con sus distintos ambientes, recordemos que la cultura organizacional permea y se refleja –evidente o simbólicamente- en todos los actores organizacionales.

Hasta aquí la explicación de la representación gráfica del Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales, el cual como herramienta de análisis organizacional se vale de estadísticas, información documental, de campo y etnográfica y la interpretación del investigador para que una vez que han sido analizados los datos, permitan la formulación de

estrategias coherentes ya sean éstas de naturaleza ofensiva (maximización estratégica de Fortalezas más Oportunidades) o de naturaleza defensiva (minimización estratégica de Debilidades más Amenazas).

Ahora bien, la puesta en marcha del MAPEO debe de seguir un proceso lógico y congruente para lograr ser efectivo. Es por ello que se propone una representación gráfica de los pasos subsecuentes -en tanto flujo- del procedimiento de operacionalización del MAPEO y de sus componentes anteriormente citados.

Un poco más adelante se muestra el Diagrama de flujo del MAPEO (Figura 7.4.)¹³⁹:

Posteriormente -en el próximo apartado-, se realiza el ejercicio práctico del MAPEO utilizando a la ESCA Tepepan como “unidad de análisis” para desmenuzar sus propios procesos estratégicos (fundamentalmente a partir del sismo del 19S17), pero también como una guía práctica que pueda servir de ruta a quien eventualmente esté interesado en su aplicación en cualquier tipo de organización formal –pública o privada-, en que se busque dilucidar sus procesos estratégicos inherentes.

¹³⁹ **N. del A.:** Por motivos de espacio, el diagrama se muestra en la siguiente página.



Flujograma del Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO)

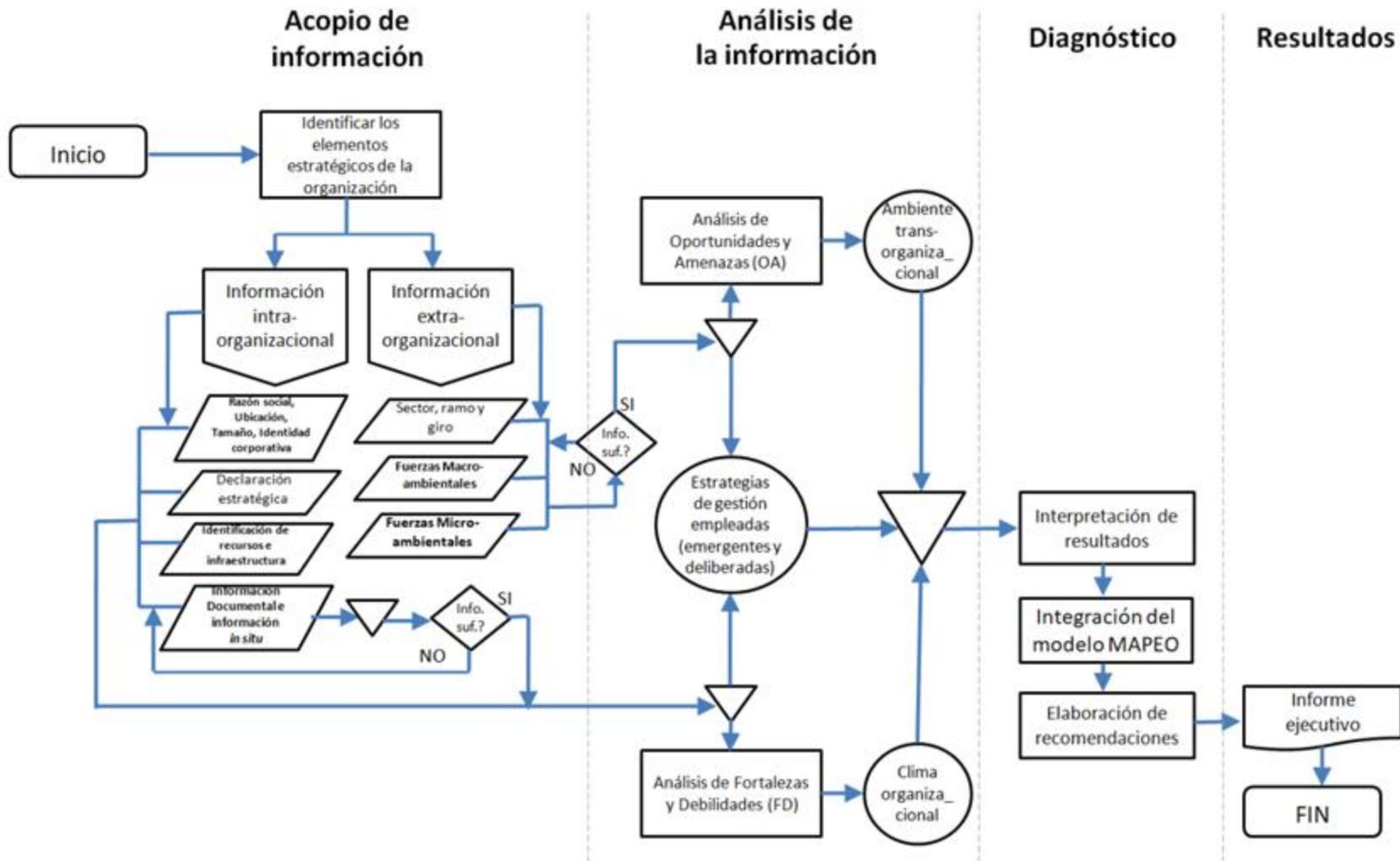


Figura 7.4. Diagrama de flujo del Modelo de Análisis de los Procesos Estratégicos Organizacionales (MAPEO).

Fuente: Elaboración propia. 2018.

7.2. Diagnóstico de la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan mediante el MAPEO

De acuerdo con el “Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales” – MAPEO-, cuya finalidad además de analizar las estrategias organizacionales, es también la de conocer la propia y única “Configuración organizacional” que presenta cada organización en particular, el macro-ambiente de una organización está compuesto por cinco clases de *Fuerzas* (Socioculturales, Económicas, Naturales, Tecnológicas y Político-legales). Las Fuerzas Macro-ambientales se caracterizan por ser aquellas variables del ambiente sobre las que la organización no tiene prácticamente ningún grado de influencia, pero que por el contrario, tienen la capacidad de afectar no sólo a la misma, así a todas las organizaciones que pertenecen al mismo “ecosistema” en que ésta se desenvuelve.

Como se podrá apreciar en el esquema visual del modelo, tanto a nivel Macro-ambiental como Micro-ambiental, se deben considerar las *Oportunidades* y *Amenazas* que el ambiente o entorno presentan. A partir de la lógica anterior, se procede a establecer la primera matriz de análisis, la cual se compone de cinco filas (las Fuerzas Macro-ambientales) por dos columnas (las Oportunidades y Amenazas):

Tabla 7.1. Matriz de análisis de las Fuerzas Macro-ambientales que afectan a la ESCA Tepepan.

Fuerzas Macro-ambientales	Oportunidades	Amenazas
<p style="text-align: center;">Fuerzas Socio-culturales</p>	<p>México se encuentra ante el mayor bono demográfico de toda su historia. Se calcula (a 2015) que el 18.4 % de la población mexicana se encuentra en el rango de entre 10 y 19 años de edad¹⁴⁰. A nivel nacional dicha población corresponde a aproximadamente 22 millones de habitantes, mientras que a nivel local (CDMX) dicha cifra asciende a alrededor de 1, 640,000 personas.</p> <p>De acuerdo con la SEP, en el ciclo 2015-2016 había matriculados 3</p>	<p>Solo el 17% de los mexicanos entre 19 y 64 años logran acceder a la educación universitaria, éste es el sexto número más bajo entre los países miembros de la OCDE¹⁴².</p> <p>Según datos del INEGI, solo 8 de cada 100 alumnos que comienzan sus estudios en la universidad logra terminarlos.</p> <p>De acuerdo con la misma fuente, sólo el 41.5% de la población joven de la CDMX accede a la educación</p>

¹⁴⁰ Fuente: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

¹⁴² Fuente: <http://terceravia.mx/2016/05/educacion-superior-en-mexico-datos-fusilar-optimismo/>

Fuerzas Macro-ambientales	Oportunidades	Amenazas
	millones 648 mil 945 alumnos en las diferentes modalidades de educación superior; de los cuales, casi 10% son absorbidos por la UNAM, el IPN, la UAM y la UACM. ¹⁴¹	universitaria.
Fuerzas Económicas	<p>El Estado mexicano (a 2014) destina el 5.3% de su PIB al Gasto público en educación. Esta cifra contrasta con el 2.3% que destinaba al mismo rubro en 1989¹⁴³. Si se considera además que en el mismo periodo el PIB de México ha crecido en un 469%¹⁴⁴ el incremento en el monto destinado a la educación es por mucho, el más alto de la historia.</p> <p>En México, en 2014, el gasto en instituciones de educación superior fue de 8 mil 949 pesos por alumno, tres veces más que en las primarias en donde es gasto se ubicó en promedio 2 mil 896 por estudiante.¹⁴⁵</p>	<p>Si bien el Gasto público destinado a la educación es el más alto de la historia, también es una realidad que la población mexicana se ha incrementado en un 32% desde 1990.</p> <p>Asimismo, se calcula que del gasto destinado a la educación por alumno, más de un 85% corresponde al pago de salarios y prestaciones y otros gastos indirectos, por lo que la cantidad efectivamente invertida en la educación de cada alumno resulta una de las más bajas de la OCDE.¹⁴⁶</p>
Fuerzas Naturales	La ESCA Tepepan no ésta sujeta a oportunidades evidentes.	<p>La ESCA Tepepan fue una de las escuelas superiores más afectadas por el pasado sismo del 19S. Por las características del suelo en que se asienta sigue y seguirá siendo propensa a que sus instalaciones puedan ser afectadas por sismos de gran magnitud.</p> <p>Asimismo, es recurrente que la ESCA Tepepan sufra anegamiento e inundaciones durante la época anual de lluvias (mayo a agosto)</p>
Fuerzas Tecnológicas	<p>Las TIC se han desarrollado y abaratado consistentemente en la última década.</p> <p>Asimismo, a nivel federal se ha impulsado la educación superior a distancia, siendo el IPN (Polivirtual) una de las instituciones beneficiadas por dicha Política pública.</p>	La ESCA Tepepan no ésta sujeta a amenazas evidentes (en el corto plazo)
Fuerzas Político-legales	La ESCA Tepepan no ésta sujeta a oportunidades evidentes.	La ESCA Tepepan no ésta sujeta a amenazas evidentes.

Fuente: Elaboración propia. 2018.

¹⁴¹ Fuente: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/08/1180263>

¹⁴³ Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX>

¹⁴⁴ Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=MX>

¹⁴⁵ Fuente: <http://www.sinembargo.mx/12-09-2017/3305980>

¹⁴⁶ Fuente: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf

En el mismo tenor, continuamos con la Matriz de análisis de las Variables Micro-ambientales. Las Variables Micro-ambientales son aquellas que afectan directamente el desempeño de la organización, pero al mismo tiempo son variables que también pueden verse afectadas por la fuerza de la organización. En otras palabras, las Variables Micro-ambientales son los entes a los que Freeman (1984) ha denominado como “stakeholders”¹⁴⁷

Tabla 7.2. Matriz de análisis de las Variables Micro-ambientales que afectan a la ESCA Tepepan

Variables Micro-ambientales	Oportunidades	Amenazas
<p style="text-align: center;">IPN (Supra-organización)</p>	<p>Con motivo de las afectaciones por el sismo del 19S17 en las instalaciones del IPN, se ha destinado una partida especial de recursos (otorgados por la SEP más una prima de seguro) a la institución para la reconstrucción. Uno de los principales beneficiarios, ha sido la ESCA Tepepan.</p> <p>Con fecha 23 de abril, iniciaron las reconstrucciones de las instalaciones afectadas en la ESCA Tepepan y en la ESIME Culhuacán¹⁴⁸. Se estima que la reconstrucción de las instalaciones afectadas estará concluida en Enero de 2019.</p> <p>De acuerdo a los testimoniales, ha sido evidente el apoyo y sensibilización del actual Director general del IPN a la situación contractual de la ESCA Tepepan. La relación entre ambas autoridades se percibe como cordial y cooperativa.</p>	<p>Si bien el conflicto (huelga generalizada) de 2014 pareciera bajo control, aún es un fenómeno latente. Propició por ejemplo la renuncia de la directora general y de 12 directores escolares en 2014. La Asamblea General Politécnica (AGP) aún sostiene que no se han cumplido sus demandas. Desde dicho periodo ha habido brotes de descontento y movilizaciones estudiantiles en varias unidades académicas.</p> <p>Desde aquel entonces han pasado dos directores generales más, la situación mantiene ciertos matices políticos, de hecho en términos de micro-poder (Mintzberg, <i>et al</i>, 1999) el IPN podría considerarse actualmente una organización con “pugnas políticas”, hecho que contrasta con la situación histórica de la institución, que suele estar alienada con las normas y políticas sectoriales.</p> <p>Los recursos que genera la propia ESCA (principalmente mediante el CELEX) desde 2016 son administrados por el propio IPN, ello repercute directamente en la ESCA Tepepan ya que los recursos</p>

¹⁴⁷ **N. del A.:** Término que se podría castellanizar como “partes interesadas”.

¹⁴⁸ Fuente: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/inicia-reconstruccion-inmuebles-ipn-danados-sismo/>

Variables Micro-ambientales	Oportunidades	Amenazas
		<p>autogenerados están sujetos a una fiscalización excesiva.</p> <p>A raíz del sismo del 19S17 la matrícula de alumnos inscritos ha disminuido.</p> <p>Además, entre los potenciales nuevos alumnos pareciera que prevalece la opinión de que la ESCA Tepepan se encuentra infraestructuralmente disminuida, por lo que muchos considerarían otras alternativas de estudio antes que la propia ESCA.</p> <p>Con respecto al CELEX Tepepan, éste se encuentra operando en sedes alternas. Ello repercute en una disminución en la matrícula vinculada a CELEX Tepepan (prefieren otros CELEX que operan con normalidad) y los recursos generados por el mismo, la mayor fuente de ingresos de la ESCA Tepepan) han disminuido en el último semestre lectivo.</p>
<p>Alumnos (Clientes o usuarios)</p>	<p>El IPN es una de las universidades públicas más reconocidas en el país –especialmente en carreras de orientación tecnológica-. Junto con la UNAM se encuentra entre las 600 mejores universidades del mundo¹⁴⁹. Además su matrícula se incremento un 8% en el último año (actualmente asciende a alrededor de 100,000 alumnos)</p> <p>En el marco del 82 aniversario del IPN, su director general, anunció que se ofrecerán tres nuevos tipos de becas a los alumnos: al Apoyo a la Regularización Escolar; al Fomento a la Cultura; y al Deporte de Alto Rendimiento, mismas que entrarán en operación en agosto¹⁵⁰.</p>	<p>Otros universidades públicas (ESCA ST, UNAM-FCA, UPN) y universidades de absorción de demanda (UNITEC, UVM) cercanas, estarían en condiciones más ventajosas para absorber a parte de la población estudiantil que la ESCA Tepepan dejaría de captar e incluso recuperar.</p>
<p>Otros espacios universitarios análogos (competencia)</p>	<p>Gracias a los programas de vinculación que el IPN y la propia ESCA han signado con otras instituciones de educación superior (como la UNAM y la UAM), la relación de la ESCA con su “ecosistema” es cordial y cooperativo.</p> <p>Gracias al reciente préstamo de espacios alternos por parte de instituciones educativas cercanas con motivo del sismo, la ESCA ha podido fortalecer vínculos inter-institucionales lo que le concede una posición más favorable que en antaño.</p>	<p>No aplican</p>
<p>(Proveedores)</p>	<p>No aplican</p>	<p>No aplican</p>

Fuente: Elaboración propia. 2018.

¹⁴⁹ <http://amqueretaro.com/el-pais/mexico/2017/08/15/unam-e-ipn-entre-las-mejores-600-universidades-del-mundo>

¹⁵⁰ Fuente: <http://www.alianzatex.com/nota.php?nota=N0056374>

Con la información ya recabada, para efecto de la conformación del Modelo de análisis MAPEO, ya se puede considerar que se ha identificado información suficientemente relevante para vincular las Oportunidades y Amenazas a los aspectos externos (ambientes) que conciernen a la organización. (Mintzberg, *et al*, 1999).

Empero, aún resta realizar el análisis intra-organizacional que nos permita, además de concluir Fortalezas y Debilidades, identificar procesos internos más complejos, ambiguos y/o dinámicos, como las estructuras, dinámica organizacional, grupos de poder, acción organizada, normas, valores, sistemas de creencias, etcétera.

El siguiente paso consiste en integrar los diversos y variados elementos que tanto la observación, como la investigación de campo, etnográfica, testimonial y/o documental que el (los) investigador (res) haya (n) podido recabar.

Primero se hará una matriz que integre o agrupe la mayor cantidad de elementos (a la izquierda) y su respectiva información (a la derecha), posteriormente a ello, podrán ser identificadas las Fortalezas y Debilidades, lo cual nos permita finalmente facilitar el diseño de las estrategias deliberadas.

Dicha integración, se muestra a continuación en la Tabla 7.3.:

Tabla 7.3. Matriz de Análisis estratégico de la Configuración intra-organizacional

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
Nombre de la organización	Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Tepepan
Ubicación	Anillo Periférico Sur, No. 4863, Ampliación Tepepan, Alcaldía Xochimilco, Ciudad de México, C.P. 14610.
Tipo de organización	Sector: <i>Educativo</i> , Ámbito: <i>Público</i> . Se trata de una unidad académica de educación superior (UANS) pública mexicana, orientada a impartir educación de tipo universitaria en el área de Ciencias sociales y administrativas. Es perteneciente al Instituto Politécnico Nacional (IPN), que a su vez está directamente adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP), dependiente del Poder Ejecutivo Federal del Estado mexicano.
Declaración estratégica ¹⁵¹	<p>Misión: “La ESCA Tepepan es una unidad académica que forma integralmente profesionales en el área económico-administrativa, capaces de ejercer liderazgo en las organizaciones a través de la gestión, investigación e innovación científica y tecnológica para el desarrollo sustentable del país, a partir de la responsabilidad social universitaria.”</p> <p>Visión: “Unidad académica incluyente con reconocimiento por su calidad en la formación</p> <p>Valores: No declaran. (De acuerdo con el testimonio de la informante #1, es porque las autoridades del área central del IPN así lo han determinado).</p>

¹⁵¹ <http://www.escatep.ipn.mx/Conocenos/Paginas/Mision-Vision-Objetivos.aspx>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Declaración estratégica (continuación)</p>	<p>Metas y Objetivos (No declaran metas, sólo objetivos):</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reestructurar, de forma colegiada, los planes y programas de estudio, de los tres programas académicos que se imparten en esta unidad, tanto en la modalidad escolarizada y no escolarizada, de acuerdo a las necesidades del sector productivo. 2. Fomentar el trabajo colaborativo entre las unidades académicas de ESCA Tepepan y ESCA Santo Tomás, con el propósito de realizar una actualización de los contenidos de los programas de estudio, y cumplir con la conformidad del Modelo Educativo del Instituto. 3. Fortalecer la práctica docente a través de la aplicación de las TIC, como estrategias de enseñanza aprendizaje. 4. Incrementar la capacitación docente y del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación, de acuerdo a la detección de necesidades (en relación a los programas académicos). 5. Fortalecer la trayectoria escolar de la comunidad estudiantil, a través de acciones derivadas del Programa Institucional de Tutorías, realizando actividades, como cursos en los períodos inter-semestrales (adelantar, acreditar o regularizar unidades de aprendizaje), para asegurar su egreso. 6. Impulsar la participación en las diversas opciones de titulación, tanto en la modalidad escolarizada, como en la no escolarizada con el fin de que permitan el incremento de la eficiencia terminal. 7. Promover e incrementar los convenios de colaboración con otras instituciones a nivel nacional e internacional, así como con el sector productivo. 8. Fortalecer la participación de docentes y alumnos, tanto de nivel superior, como de posgrado en eventos de investigación, con el fin de generar productos de alto impacto para el desarrollo del país. 9. Fortalecer el desarrollo e innovación tecnológica del IPN, a través de redes de investigación, como son: el intercambio académico, estancias de investigación y obra editorial. 10. Fortalecer acciones de emprendedurismo [sic] con el propósito de que los estudiantes desarrollen una cultura emprendedora para la creación de empresas, con el apoyo del Centro de Innovación de Negocios de la unidad académica. 11. Continuar con el programa de formación de capacidades de la comunidad a lo largo de la vida, que dé respuesta a las demandas educativas del entorno. 12. Fortalecer la operación de los cursos extracurriculares de lenguas extranjeras (CELEX Tepepan), con el fin de promover una formación de calidad en los estudiantes en el marco de la globalización.

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Declaración estratégica (continuación)</p>	<p>13. Optimizar los recursos humanos, financieros y materiales para alcanzar los objetivos institucionales de la unidad académica.</p> <p>14. Sensibilizar y concientizar al personal de la unidad académica con la finalidad de fomentar la claridad en los procesos de rendición de cuentas.</p> <p>15. Fomentar la participación de la comunidad de la ESCA Tepepan en actividades deportivas y culturales, con el propósito de elevar la calidad de vida y su formación integral.</p> <p>16. Fortalecer las actividades de la red de género de la unidad académica, a fin de favorecer una cultura de igualdad, equidad, buen trato e inclusión.</p> <p>17. Continuar con las actividades de Responsabilidad Social Universitaria, para lograr una sensibilización hacia una cultura de sustentabilidad.</p>
<p>Recursos de la organización</p>	<p>Infraestructura:</p> <p>Sus instalaciones consisten en siete edificaciones agrupadas en poco más de cinco hectáreas, cuenta además con instalaciones deportivas (gimnasio, alberca y canchas diversas), biblioteca, auditorio, estacionamientos y áreas verdes relativamente amplias. Además de los servicios educativos, ofrece a su población estudiantil actividades deportivas (atletismo, box, artes marciales mixtas, futbol, basquetbol, voleibol, natación, ajedrez, etc.) y en ella se imparten además actividades culturales (danza, guitarra, talleres de teatro, fotografía, artes plásticas, etcétera).</p> <p>No obstante, su infraestructura se ha visto afectada como nunca en su historia, y como pocas universidades en su región geográfica (a excepción del <i>ITESM CCM</i>), a raíz del sismo del 19S17. Sus tres edificios de aulas han sido declarados por las autoridades competentes como “inutilizables. Por lo que, para mantenerse funcional, se han instalado en ella alrededor de 50 aulas pre-fabricadas. Ha sido una inversión considerable, pero financiada en su mayor parte por la misma supra-organización y también con el apoyo de otras UANS del IPN, que las han prestado <i>ex profeso</i>. Dichos edificios (B, C y D) se encuentran al momento en reconstrucción y se estima que estarán nuevamente operacionales a partir de marzo o abril de 2019.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Recursos de la organización (continuación)</p>	<p>Capital humano:</p> <p>Además de los alrededor de 25 funcionarios (Ápice estratégico), la ESCA Tepepan, cuenta con una planta de alrededor de 500 docentes, de los cuales alrededor de 300 cuentan con nombramiento de base (u horas en propiedad, que varía desde dos horas semanales, hasta el máximo que son cuarenta horas semanales), mientras que el resto (alrededor de 200) cuentan con contratos que –en su caso- son renovados cada semestre.</p> <p>Una de las características de la planta académica de la ESCA Tepepan es que una cantidad menor al 30% cuenta con posgrado (maestría o especialidad) y del total de docentes menos de 10 cuentan con doctorado.</p> <p>En cuanto al personal administrativo, a quienes al seno del IPN se les denomina como Personal de apoyo y asistencia a la educación (PAAE), en la ESCA Tepepan laboran alrededor de 400 de ellos –prefectos, secretarias, mensajeros- asistentes de área, choferes, personal de mantenimiento, etcétera. Son su totalidad son personal sindicalizado, y la mayoría de ellos -alrededor del 90%-, están “basificados” mientras que el restante 10% tienen contratos eventuales.</p> <p>El resto del personal que labora en la ESCA Tepepan –alrededor de 50 personas- lo conforman: alrededor de 10 vigilantes -pertenecientes a la Policía Bancaria e Industrial- quienes son “rolados” cada tres meses, el personal de intendencia –que son alrededor de 30 en ambos turnos- y los empleados de la cafetería, de las fotocopadoras y de otros espacios subarrendados. Cabe destacar que este personal es el menos favorecido en términos de prestaciones, además de que el trato por parte de la mayoría de la comunidad de la ESCA Tepepan hacia ellos es –por decir lo menos- indiferente.</p> <p>En cuanto al perfil de los trabajadores operativos, éstos cuentan en promedio con formación de bachillerato,</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Recursos de la organización (continuación)</p>	<p>edades que oscilan entre los 35 y 55 años, y alrededor de 15 años de antigüedad. La mayoría de ellos cuentan con plazas en “propiedad”, es decir que las funciones que realizan no están asociadas a una especialización, éstas dependen más de su adscripción que de sus habilidades específicas –tal vez a excepción de las secretarías y los choferes, o el personal de mantenimiento-, más aún, por la misma estructura burocrática del IPN y su histórico <i>alienamiento</i> al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en concreto a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la dinámica sindicato-clientelar ha propiciado que las plazas muchas de las veces sean heredadas o asignadas a discreción de los propios dirigentes (sindicales), lo que ha propiciado inclusive el fenómeno de “trafico de plazas” en decremento de la cualificación y formación del personal operativo.</p> <p>La planta académica se caracteriza por estar mayormente integrada por egresados del propio IPN y en particular de la propia ESCA (ya sea ST o Tepepan), la mayoría tiene edades que oscilan entre los 40 y 60 años de edad, formación de licenciatura (la mayoría, algunos con maestría y pocos con doctorado), y experiencia docente de alrededor de 20 a 30 años. Aquellos que cuentan con horas en propiedad suelen tener nombramientos por hasta 40 horas semanales (la máxima cantidad posible en el IPN), por lo que una parte significativa de ellos ya han ocupado cargos de “funcionarios”, pero debido a las “relativamente” altas prestaciones y sueldos que logran alcanzar con el tiempo, prefieren enfocarse en su labor académica, más que realizar funciones administrativas entre otras razones porque sus horarios de trabajo habituales no son mayores a las 8 horas laborales.</p> <p>Actualmente, existe un proceso de “basificación” para aquellos (alrededor de un tercio) de los profesores que se encuentran en la modalidad de profesores “interinos” o con pocas horas “en propiedad”. Por algunos años, las plazas han estado congeladas y/o han solido ser asignadas más por un método de asignación discrecional que por verdaderos meritos profesionales. En tal tenor, el director del plantel, su secretario de acuerdos y el encargado del departamento de “Capital humano”, cuentan con el poder para asignar “plazas” u “horas” bajo mecanismos discrecionales, pero siempre “negociados” con autoridades de mayor jerarquía, es decir que, el poder de los funcionarios de la supra-organización juega en papel relevante en la asignación de plazas docentes (al parecer) no</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Recursos de la organización (continuación)</p>	<p>sólo en la ESCA Tepepan, sino en todo el IPN.</p> <p>Por lo que respecta al perfil de los “funcionarios”, podría dividirse en dos tipos paradigmáticos. Por un lado la dirección y las sub-direcciones suelen ser ocupados por profesores de larga data en la organización. La mayoría de ellos rebasa los 50 años de edad, tienen 40 horas en propiedad, becas, escalafones, estímulos, etcétera. A ésta clase de profesores podría considerárseles como “privilegiados” o como los “consagrados”, tienen alto poder de inferencia al resto de la organización, sobre todo entre el profesorado más joven, ellos suelen ser los que han conformado los grupos de poder más paradigmáticos.</p> <p>El otro grupo paradigmático de funcionarios, quienes en general cubren alguna de las alrededor de 15 “jefaturas de área” se caracteriza por estar conformado con profesores de reciente incorporación e ingreso a la estructura organizacional, o bien recién egresados de posgrado de la propia ESCA Tepepan con grado de maestría, son jóvenes, no mayores de 40 años, y en general con poca experiencia laboral ya sea a nivel institucional o en el sector privado. Por sus circunstancias muchos de ellos han sido discípulos de los profesores “consagrados” (quienes han dirigido las tesis de posgrado de varios de los profesores y “funcionarios” de reciente incorporación).</p> <p>Estos funcionarios se caracterizan adicionalmente porque no suelen contar con nombramiento de base completo (40 horas) y su designación corresponde a nombramientos “de confianza” y por “honorarios”, pero son muy leales a la dirección o a los subdirectores, quienes los eligen más por “formar equipo”, que por sus capacidades profesionales o estratégicas, cabe reconocer también, que sus horarios de trabajo –al igual que los de los directores y subdirectores son de hasta 12 horas diarias (lunes a viernes). Sólo basta con que cubran el perfil de tener cedula profesional y ser profesores de la ESCA Tepepan para poder ejercer el cargo de “funcionario”, algunos al finalizar su periodo en “el cargo” (jefaturas de área) y de acuerdo a la manera en que “se relacionen” o “los protejan” llegan a obtener como “premio” su plaza.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Recursos de la organización (continuación)</p>	<p>Un punto relevante más, que si bien atañe a la supra-organización más que a la organización, es que en la conformación de los cuadros de mando, a partir de jefes de área escolares y hasta subdirectores de área central (todo el IPN) para ocupar los cargos NO se exige que los funcionarios públicos estén inscritos en el “Servicio Profesional de Carrera”, por lo que al seno del instituto parece surgir una distinción entre funcionarios: los “funcionarios de confianza” (equivalentes a gerentes en la IP) y los “funcionarios de carrera”, quienes ocupan los cargos más altos, generalmente en el “Área central del IPN”, cuentan con muchas con prestaciones de índole ejecutiva, además ésta clase de funcionarios suelen cambiar de Secretarías públicas con relativa facilidad, pero son al mismo tiempo, un grupo cerrado, selecto y “receloso”, aunque supuestamente existe transparencia para competir libremente entre la población en general por ésta clase de funciones, en los procesos de selección existe cierta opacidad en la selección de candidatos, la cual en general queda a discreción de la “Secretaría de la Función Pública” y de las máximas autoridades de la supra-organización (IPN).</p> <p>Es decir que los mecanismos de selección y acreditación de los cuadros de mando de más alto nivel son un filtro bastante eficiente para que las más altas jerarquías que conforman la función pública a nivel federal –y por tanto la columna vertebral de los preceptos de la Nueva Gestión Pública- sean hoy en día un asunto de elites más que de méritos y competencias personales</p> <p>Por otro lado, y retomando a la organización bajo análisis (la ESCA Tepepan) en la investigación de campo surgieron tres nombres o mote para referirse a tales grupos: 1) “Las Ems”, un grupo de profesoras identificadas con quien fue la directora del plantel de 2007 a 2010, de quien además se sabía de su cercanía con la ex directora general del IPN Yoloxóchitl Bustamante. 2) El grupo apodado “Los Muppets”, que son un pequeño grupo de alumnos y profesores con estructura característica de los grupos de “choque” o “porriles” muy característicos en el IPN entre los años 1980 a 2000, cercanos al “Comité de Lucha Estudiantil del Politécnico” y -al parecer- al partido político MORENA, quienes se oponen rotundamente a la gestión actual; y, finalmente, está el grupo que ocupa el Ápice estratégico actualmente –identificado con el núcleo de posgrado- , quienes son el grupo con la menor cantidad de poder ostensible entre los grupos de poder identificados.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Recursos de la organización (continuación)</p>	<p>Recursos financieros y materiales:</p> <p>La última información disponible (proporcionada por la ESCA Tepepan en línea) corresponde al tercer trimestre de 2016¹⁵² (cabe recordar que la administración de recursos autogenerados pasan primero por COFAA-IPN), el estado financiero consolidado de octubre de 2016 muestra que los egresos correspondían a \$ 7'496,458.51 M.N., de los cuales en el capítulo 3000 (Servicios generales) prácticamente la mitad de ellos (\$ 3'569,236.49) correspondían a la partida 33901 "Subcontratación de servicios con terceros". Por su parte en el rubro de ingresos, las partidas de "Cursos" y "Seminarios" acumulaban ingresos por \$ 2'073,123.00 M.N. y \$ 916,727.50 M.N.; dando un total acumulado de \$ 2'989,850.50 M.N.</p> <p>Ello significó un déficit de \$ 579,385.99 M.N. entre los ingresos por cursos y seminarios vs los pagos por servicios al profesorado externo a la organización. En otra clase de organización, tal disparidad sería, por lo menos, motivo de una auditoría externa.</p> <p>En términos institucionales, para el ejercicio 2018, el presupuesto total destinado al IPN por parte de la SHCP, ascendió a \$16'348,897,378 M.N, por lo que de acuerdo a la información oficial del propio IPN¹⁵³, dividiendo el monto total entre los 177,930 estudiantes inscritos, el presupuesto por alumno en términos absolutos corresponde a \$ 91,883.87 M.N. por alumno.</p> <p>En el mismo ejercicio fiscal, el presupuesto para la UNAM¹⁵⁴, por ejemplo fue de \$43'196, 000,000, es decir un 378.48% más alto que el IPN, mientras que su matrícula (UNAM) era de 349,515 alumnos, es decir un 96.64% más de matrícula que en IPN. En otras palabras, mientras cada alumno del IPN le cuesta al Estado mexicano \$91,883.87 M.N., cada alumno de la UNAM le cuesta al Estado mexicano \$ 123,588.40, es decir un 34.5% más</p>

¹⁵² Fuente: <http://www.escatep.ipn.mx/Estudiantes/Documents/Biblioteca/NotiEsca/NotiESCA84-2016.pdf>

¹⁵³ Fuente: <http://www.ipn.mx/DG/Documents/CONSEJO-2017/2-SO-XXXVI-PRES.pdf>

¹⁵⁴ Fuente: <http://www.gaceta.unam.mx/20171214/aprueba-la-unam-su-presupuesto-para-2018/>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
	<p>por alumno, por una educación equivalente.</p> <p>Entonces, en un sentido estrictamente financiero, el costo por la educación que ofrece la ESCA Tepepan en particular y el IPN en general es más eficiente comparada, por ejemplo, con la UNAM; aun a pesar de contar con presupuestos limitados y altamente fiscalizados.</p>
<p>Elementos estructurales formales</p>	<p>Conforme a la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, la ESCA Unidad Tepepan es una de sus 25 Unidades Académicas de Nivel Superior. En específico es -junto con la ESCA ST, EST. ESE Y UPIICSA-, una de las cinco UANS del IPN pertenecientes al Área de Ciencias Sociales y Administrativas (CSA).</p> <p>Su origen se remonta al año de 1974, cuando surge como un espacio análogo y alternativo a la ESCA Santo Tomás, escuela con la que aún comparte planes de estudio y el diseño de su estructura orgánica, aunque en términos de tamaño organizacional y población estudiantil resulta una organización más pequeña, más no así en su infraestructura, ya que por el tamaño de sus instalaciones resulta de casi el doble que la ESCA ST.</p> <p>En la ESCA Tepepan, originalmente se impartían las carreras de: Contador Público (CP) y la Licenciatura en Relaciones Comerciales (LRC), actualmente (desde 2008) también se imparte la Licenciatura en Negocios Internacionales (LNI) –las tres carreras en dos turnos y en modalidades presencial y a distancia-, así como los programas de posgrado: Maestría en Administración de Negocios (presencial), Especialidad en MKT estratégico en negocios (modalidad virtual), Especialidad en Impuestos y Especialidad en Finanzas (ambas últimas en modalidad presencial).</p> <p>En la ESCA Tepepan se imparten también cursos de idiomas (inglés, francés, alemán e italiano) en su Centro de Lenguas Extranjeras (CELEX).</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Políticas, normas y procesos</p>	<p>La ESCA Tepepan, al formar parte de una organización más grande (IPN, la supra-organización), opera bajo la normatividad que rige al IPN. La normatividad de mayor jerarquía en el politécnico es el “Reglamento Orgánico del IPN”. En cuanto a los estatutos que orientan al modelo educativo, las normas, reglas y procesos a que se debe apegar la población estudiantil y el profesorado, está regido fundamentalmente por el “Reglamento General de Estudios del Instituto Politécnico Nacional”, y por el “Reglamento de Estudios de Posgrado del IPN”. El Instituto cuenta con una larga lista de normas a las que se debe apegar la actividad cotidiana, sin embargo, las más representativas son las anteriormente mencionadas.</p> <p>Ahora bien, para comprender la manera en que impactan al IPN en general las distintas lógicas que se derivan del modelo de Administración pública federal centralizada prevaleciente en México (el paradigma de la Nueva Gestión Pública), habría que partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el cual cuenta con cinco ejes, siendo uno de ellos el Plan sectorial referente al rubro de educación. En dicho plan sectorial (educación) se reconoce la importancia de la educación de tipo superior como pilar para el desarrollo nacional.</p> <p>El órgano rector de las políticas concernientes a la educación superior de corte público es la SEP. El IPN al ser un órgano desconcentrado dependiente de la SEP (en algún momento en 2016 se planteó la posibilidad que el IPN dependiera directamente de la Subsecretaria de educación superior de la SEP y no directamente de la SEP, pero se descartó casi de inmediato por las protestas desencadenadas) se rige bajo su propio “Programa de Desarrollo Institucional”.</p> <p>El Programa de Desarrollo Institucional (PDI), establece” la participación del IPN en el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales y sectoriales, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, mediante su correlación estructural y alineamiento funcional, planteando marcos de acción para el quehacer institucional y la definición de compromisos para un periodo sexenal”¹⁵⁵ El siguiente programa de carácter estratégico en</p>

¹⁵⁵ Fuente: <http://www.gestionestrategica.ipn.mx/Planeacion/Paginas/PDI.aspx>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Políticas, normas y procesos (continuación)</p>	<p>importancia para el IPN, es el “Programa Institucional de Mediano Plazo”, del que se desprende el “Programa Estratégico de Desarrollo de Mediano Plazo” (PEDMP) que cada dependencia politécnica considera como referente conceptual, metodológico y operativo al Programa Institucional de Mediano Plazo (PIMP). Mediante dicho programa, se seleccionan y cuantifican los indicadores de resultados de cada unidad responsable en forma trianual, y que se encuentran definidos en los 28 proyectos institucionales, que están agrupados en cinco Ejes de Desarrollo, en éstos se transversaliza alguno de los Enfoques de Sustentabilidad, Internacionalización, Perspectiva de Género y de Cultura Humanística.</p> <p>De el Programa Institucional de Mediano Plazo, se desprende a su vez el “Programa Estratégico de Desarrollo de Mediano Plazo”, que a su vez es el referente del llamado “Programa Operativo Anual” (POI) el cual, ha sido el modelo en el que se sustentan los procesos de gestión, operación y rendimiento de cada una de las aéreas operativas y UANS que conforman a todo el IPN. El POI ha prevalecido por décadas con cambios marginales pero constantes, lo que ha permitido una estandarización más o menos homogénea de normas y procedimientos, creando así, una cierta suerte de Isomorfismo supra-organizacional.</p> <p>Están certificados por la Norma ISO 9001:2008 y en proceso de certificación con la Norma ISO 9001:2015</p>
<p>Desempeño</p>	<p>El desempeño de la ESCA Tepepan se mide como en todas las Unidades Académicas pertenecientes al Instituto, a través de los “Indicadores de desempeño” establecidos por la Secretaria de Gestión Estratégica, como parte de la planeación institucional que se encuentra alineada tanto al Plan sectorial correspondiente –el sexenal de la Secretaria de Educación Pública- como al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Algunos de los indicadores más representativos del desempeño de la ESCA Tepepan considerando su actividad sustantiva son la regularidad de los alumnos, alumnos egresados y alumnos titulados.</p> <p>La regularidad de los alumnos, se refiere que los alumnos aprueban sus unidades de aprendizaje para estar en</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Desempeño <i>(Continuación)</i></p>	<p>posibilidades de continuar avanzando en su trayectoria escolar, conforme lo permite el “Reglamento General de Estudios”, es decir, un alumno regular es aquel que no ha reprobado más de dos unidades de aprendizaje. En este caso, no se ha presentado una diferencia entre los resultados de los alumnos después y antes del sismo.</p> <p>En cuanto a los alumnos egresados, son aquellos que han cubierto la totalidad de los créditos del programa académico que cursan, lo cual incluye las unidades de aprendizaje, las unidades electivas –son actividades culturales, deportivas, extracurriculares –y el servicio social.</p> <p>Su estatus les permite comenzar a realizar los trámites de titulación entre los que se incluye la elección de la modalidad de titulación como puede ser por seminario, por tesis, entre otras. Existe una disminución de alumnos egresados durante el semestre 2018/1 (julio-diciembre 2017) en comparación con los egresados en el 2017/2 (enero-junio 2017), particularmente en el programa de Negocios Internacionales, esto debido a que si bien concluyen con los créditos por unidades de aprendizaje, no lo hacen con las unidades electivas.</p> <p>En cuanto a los alumnos titulados, los resultados no se han visto afectados por el sismo, pero sí se identifica que los alumnos que recientemente egresaron y que han cumplido los lineamientos necesarios para titularse, no lo hacen dentro del año posterior a su egreso, retrasando o postergado este último proceso.</p> <p>Es decir, que la mayoría de los alumnos que se titulan corresponden a generaciones que egresaron al menos hace dos años, en el mejor de los casos. Si se toma en cuenta esta situación, las posibilidades de que un alumno egresado que no se titulo inmediatamente después de su egreso, disminuye las posibilidades de que lo haga en el futuro.</p>
<p>Procesos de poder</p>	<p>La dinámica de poder al seno de la ESCA Tepepan ciertamente se ha visto trastocada a causa del sismo del 19S17, el Ápice estratégico ha visto reducida su capacidad de movilización e influencia entre la población estudiantil y en cierta medida también hacia la comunidad académica.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Procesos de poder (Continuación)</p>	<p>Por el perfil histórico de la población estudiantil que son en general jóvenes estudiantes que ingresan con edades entre los 18 y 22 años, casi todos recién egresados del nivel medio superior, así como la relativa lejanía de la ESCA Tepepan con Santo Tomás y Zacatenco, los estudiantes de la ESCA Tepepan no suelen ser ni conflictivos, ni suelen movilizarse por causas ajenas a la dinámica natural de la propia ESCA. Es por ello que cuentan con un poder relativamente limitado en términos políticos, mucho de ello se refleja también en el profesorado.</p> <p>No obstante, son el PAAE quienes por el momento han fortalecido su capacidad de poder al ejercer recientemente una serie de “acciones colectivas” para presionar a las “autoridades escolares” –especialmente a la directora del plantel- a acceder a sus demandas de mayores privilegios e incluso prebendas, bajo la lógica discursiva de que sus derechos laborales y sobre todo su seguridad han sido socavadas por las acciones –e inacciones- de la dirección de la organización.</p> <p>Como ya se ha señalado, los grupos de poder más representativos de la ESCA Tepepan han sido por años, grupos antagonistas de profesores “consagrados” quienes solían dirimir sus diferencias y medir sus fuerzas en las reuniones de los diversos colegios que conforman a la organización. El marco de los juegos de poder y las batallas políticas ha estado normatizado por mucho tiempo por procesos muy estables, el poder del PAAE, los maestros, los alumnos y los integrantes marginales de la estructura era más bien de carácter simbólico, el poder de facto era establecido mediante el poder funcional.</p> <p>Al ser una estructura con normas rígidas, al tratarse una organización madura y con micro y macro-ambiente estables, la fuente de poder más evidente era la dictada por las normas institucionales. Las jerarquías y los nombramientos no solían ser cuestionadas, según los integrantes de la organización entrevistados, ahora se notan más roturas, fricciones y conflictos intra-organizacionales que en antaño. El liderazgo de la directora –e inclusive sus capacidades de gestión-es constantemente cuestionado, así como también el de muchos de sus colaboradores más cercanos. El o los líderes sindicales del PAAE se han fortalecido en este periodo de gestión, ha</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Procesos de poder (Continuación)</p>	<p>surgido al menos un grupo mixto (alumnos más profesores) de choque y la infraestructura está reducida.</p> <p>Aun con lo anterior, la mayoría de los alumnos no culpa a las autoridades de una mala gestión, a lo máximo los culpan de una mala organización y comunicación, estos mismos alumnos –la mayoría de la población estudiantil– tampoco ha establecido alianza con el PAAE quienes en general operan bajo una lógica de comodidad, en la que ejecutan sus acciones laborales de acuerdo a lo que les ofrezca más comodidad: si un proceso genera incertidumbre la responsabilidad final corresponde a su superior jerárquico, pero si el conflicto es causado por decisión de su superior jerárquico y no les asiste la norma, entonces recurren al poder de su sindicato. El resto de los integrantes de la organización tienen un poder marginal, según el diagnóstico de la investigación.</p> <p>En el aspecto Micro-ambiental, se ha diagnosticado que la supra-organización otorga a la organización un grado de autonomía lo suficientemente amplio para que ésta no tenga que lidiar con conflictos trans-organizacionales evidentes o subyacentes, las distintas administraciones centrales en general han respaldado a los diferentes cuadros de mando o Ápices estratégicos que han gestionado en la ESCA Tepepan, de hecho, aún en ésta época de turbulencia para la ESCA Tepepan, el más reciente Director general (Mario Alberto Rodríguez C.) ha ponderado la reconstrucción de la ESCA Tepepan, lo que en términos políticos (y de macro-poder) resulta ser un espaldarazo a la actual directora del plantel.</p> <p>Para finalizar este apartado, tal vez la transformación más evidente en la ESCA Tepepan entre antes y después del 19S17 sea el empoderamiento de dos grupos de poder <i>informal</i> (el PAAE receloso de su “seguridad” y un grupo –aún pequeño– de profesores y alumnos inconformes con la directora del plantel), pero que por el momento, no han establecido una alianza de facto en contra de la directora y su equipo de trabajo (Ápice estratégico). en resumen, en el momento de ésta “fotografía” (diagnóstico), en la ESCA Tepepan, las estructuras de poder informal se han fortalecido después del 19S17, mientras que las estructuras de poder formal (la “coalición dominante” de acuerdo con Cyert y March), lucen debilitadas.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
	<p>Dicha circunstancia, si no es considerada de importancia estratégica por las actuales autoridades, podría traducirse incluso en un conflicto interno, ya sea para la actual administración o la próxima, ello dependerá de que no surjan más conflictos internos o contingencias que afecten a la organización en el corto plazo.</p>
Clima organizacional	<p>Como una manera de auto-entenderse como organización, si bien desde un enfoque normativo y racional, desde el área de gestión estratégica de la supra-organización se suele medir el “Clima organizacional” como una variable semestral en las Unidades Académicas de Nivel Superior del IPN, puesto que se encuentran certificadas por el ISO 9001:2008, una norma internacional de calidad, en la cual, se solicita dar seguimiento y atención a la “satisfacción” de los “clientes” de las organizaciones por la norma ISO certificadas.</p> <p>Se mide a través de una encuesta que se aplica a toda la comunidad. Los últimos resultados obtenidos, señalan en congruencia con la realidad que se vive, que el Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación (PAAE), se encuentra en una situación de descontento con las actuales autoridades de la ESCA Tepepan, debido a que después del sismo por un periodo de tiempo no se pudo acceder a las instalaciones por lo que se definieron lugares de trabajo alternos para retomar las actividades, como lo fue ESIME Culhuacan, CECyT No. 13, entre otros, lo cual no fue de su agrado dado que creían que al trabajar en instalaciones diferentes a su lugar de adscripción, implicaría la pérdida de sus derechos laborales como la seguridad social en caso de un accidente.</p> <p>Posteriormente, al regresar a las instalaciones de le ESCA Tepepan , nuevamente se encontraron inconformes pues dudaban de los dictámenes de seguridad emitidos por el Patronato de Obras e Instalaciones (POI) del IPN, algunos se incorporaron a laborar, otros comenzaron a realizar roles, dado que los nuevos espacios de trabajo no tenían todo el equipamiento y espacio necesario para retomar las actividades como antes del sismo; y otros no querían regresar a trabajar, por lo que solicitaron se les reubicara en áreas que consideraban seguras. La inestabilidad se dio hasta el mes de enero de 2018 pues a partir del mes de febrero, el Director General del Instituto instruyó que todos debían regresar a laborar en sus horarios de trabajo, de lo contrario habría sanciones</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Clima organizacional (Continuación)</p>	<p>administrativas.</p> <p>El PAAE acató dicha instrucción, sin embargo, después del sismo del mes de febrero del 2018, se desató otra situación de inconformidad, hasta el punto de que algunos representantes del PAAE cerraron las instalaciones de la ESCA Tepepan pues argumentaban nuevamente que las instalaciones eran inseguras. Las instalaciones fueron aperturadas hasta que se estableció una mesa de diálogo y acuerdos para atender las inquietudes de este grupo.</p> <p>En el <i>Modelo de Análisis de Procesos Estratégicos Organizacionales</i> (MAPEO) aquí propuesto, se considera al “Clima organizacional” como el elemento del modelo que se sitúa por encima de los demás elementos estratégicos (incluida la “misión”) y sólo por debajo del Micro-ambiente y del Macro-ambiente (con los que de hecho, interactúa), por lo que resulta de suma importancia para el diagnóstico organizacional final.</p> <p>Así, bajo la lógica de que en la naturaleza abundan los ciclos (de vida, de estaciones, etcétera), y tomando como modelo al ciclo climático, que se caracteriza por tener 4 estaciones o climas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Primavera: equivalente a nacimiento o florecimiento-; 2. Verano: equivalente a crecimiento y fertilidad; 3. Otoño: equivalente a y desprendimiento, pero con robustez subyacente; y finalmente 4. Invierno: equivalente a contracción o carencia, clima adverso, las organizaciones no resultan ajenas a dicha lógica comparativa o metafórica. <p>Recurriendo a esta licencia metafórica –por demás ilustrativa-, es entonces que se puede inferir que la ESCA Tepepan como organización antes del sismo del 19S17 era como un “árbol” que vivía bajo un clima “veraniego”, es decir, estable y fértil, en un terreno bondadoso (macro y micro ambientes estables), con flujo y suministro constante de nutrientes (alumnos), sol y agua (recursos) suficientes.</p>

Elementos o Variable	Información o diagnóstico
<p>Clima organizacional (Continuación)</p>	<p>Pero a consecuencia del sismo del 19S17, el “Clima organizacional” se transformó rápidamente de tener características de “veraniego” a “otoñal”, es decir que su estructura se vio sacudida, trastocada. De un día para otro la infraestructura (el tronco) se vio seriamente disminuida, varios de los habitantes del micro-sistema perdieron sus espacios físicos habituales (el PAAE, alumnos y profesores), las raíces del árbol (misión, valores y cultura) no recibieron suministro por un cierto periodo (es decir, durante el mes que las instalaciones permanecieron cerradas a causa del sismo), por lo que algunas de sus ramas y hojas (metas y objetivos) se secaron, afectando finalmente al “follaje” (las capacidades) del árbol organizacional que supone la ESCA Tepepan.</p> <p>La buena noticia para ESCA Tepepan, es que parece ser sólo un clima transitorio, aunque eso sí, es probable que a consecuencia del 19S17, la estructura (el tronco) presente cicatrices permanentes (latencia de conflicto entre el PAAE y la dirección), que sus follaje (capacidades) sigan contraídas durante algún periodo, que sus ramas cambien de dirección vertical a horizontal (es decir que habrá más estrategias emergentes y las deliberadas serán menos ambiciosas) y que las raíces (misión, valores y cultura) tardarán también un tiempo en recuperarse, pero el ambiente –pareciera que- gradualmente volverá a ser “veraniego”.</p>

Fuente: Elaboración propia. 2018.

A efecto de ejemplificar gráficamente la transformación de algunos de los elementos que conforman la configuración organizacional de la ESCA Tepepan (y dicho sea de paso, de facilitar su comprensión al apreciable lector) se presenta la siguiente Figura (7.5.) comparativa:

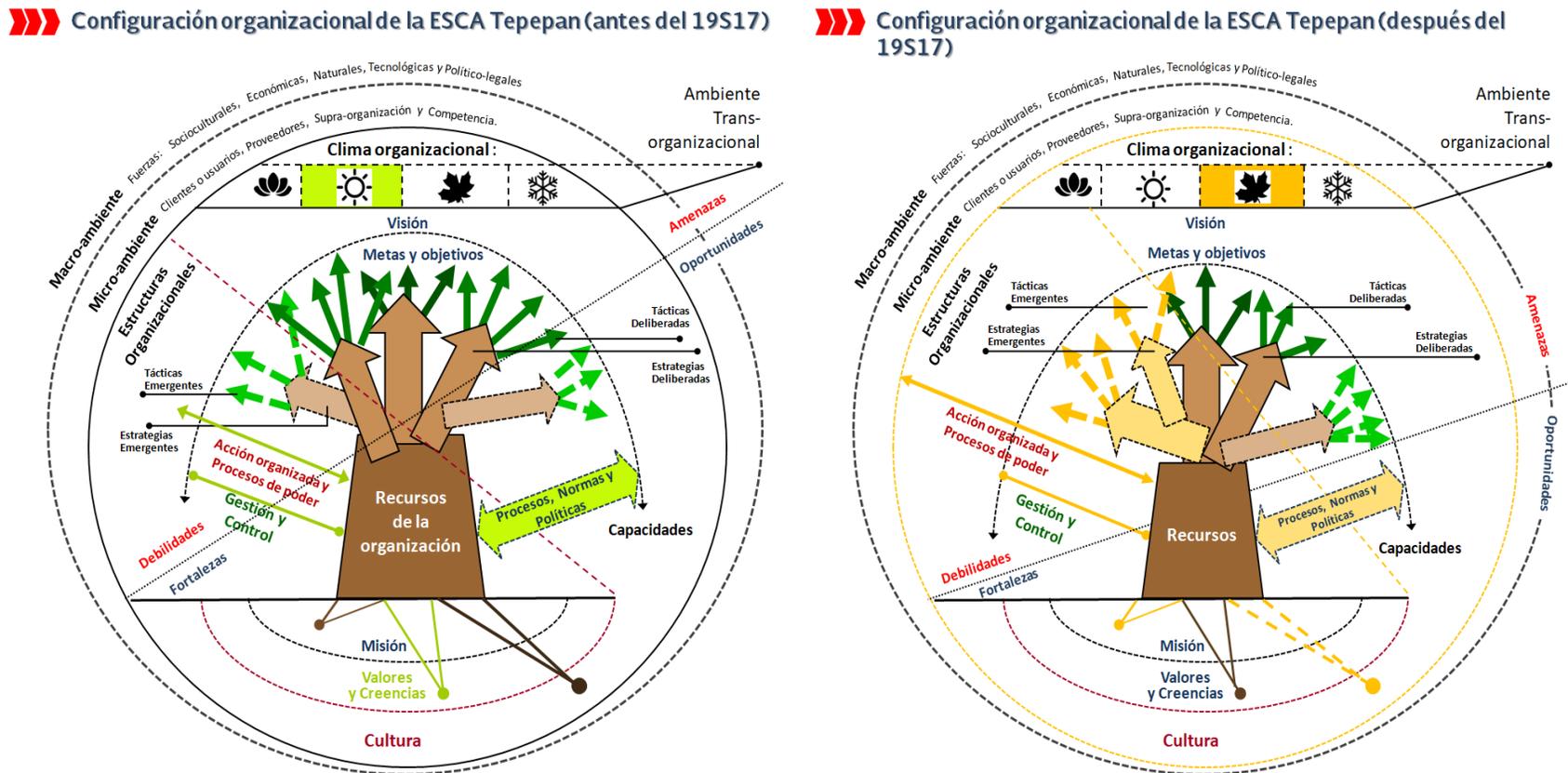


Figura 7.5. Comparativa de la variación de la Configuración organizacional basada en el MAPEO, de la ESCA Tepepan, antes y después del sismo 19S17. Fuente: Elaboración propia. 2018.

Una vez realizado en análisis de las estrategias que determinan la configuración intra-organizacional -análisis que debe considerarse la espina dorsal del MAPEO-, entonces es momento de remitirnos tanto a la *Matriz de análisis de las Fuerzas Macro-ambientales* así como a la *Matriz de análisis de las Variables Micro-ambientales* para poder establecer una matriz de análisis tipo FODA, pero que a diferencia del FODA tradicional, incorpora a las típicas variables que considera el *management* estratégico (competencia, mercado, ventaja competitiva, estructura interna, etcétera), otros procesos, fundamentalmente subyacentes, internos, informales, simbólicos y trans-estructurales que afectan a la Configuración organizacional.

Si nos remitimos a la breve pero contundente aseveración de Barba y Montoya (2013) de que el diseño de estrategias responde a la necesidad organizacional de reducir la incertidumbre causada, principalmente, por las contingencias del entorno, entonces el diseño de estrategias, si bien no deja de inscribirse en el ámbito del *management* (por tratarse de formulación de estrategias planificadas y deliberadas), también deja la puerta abierta para la adopción de estrategias de tipo emergentes y reactivas.

En el MAPEO no se considera a la organización como una gran masa homogénea que deba de orientar sus acciones estratégicas exclusivamente hacia un mejor posicionamiento en el mercado; más bien, se considera a la organización como un ente heterogéneo en que sus múltiples y complejos procesos internos deben ser entendidos de la mejor manera posible, para así lograr implementar en primera instancia estrategias de orientación interna dirigidas a la integración y fortalecimiento de los procesos intra-organizacionales en virtud del diagnóstico previo, y que éstas trabajen en conjunto con las típicas estrategias de orientación externa enfocadas al -siempre deseable- incremento de la competitividad de la organización en su mercado o hacia su fortalecimiento ante el entorno. A continuación (Tabla 7.4.) se muestra la matriz de análisis estratégico, partiendo de las Fortalezas y Debilidades detectadas:

Tabla 7.4. Matriz de Fortalezas y Debilidades de la ESCA Tepepan.

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
Tipo de organización	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenece a un sector altamente institucionalizado. • Pertenece a una supra-organización con arraigo social • Pertenece a uno de los sectores estratégicos más importantes para el gobierno federal. • Recursos financieros garantizados por el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenece a una supra-organización prácticamente sin autonomía del Poder ejecutivo federal. • La calidad de la educación superior pública es cuestionada entre las clases más “pudientes” de la sociedad mexicana, muchos entre la sociedad mexicana consideran al IPN a la zaga de la UNAM y de instituciones de educación superior privadas de “prestigio”.
Declaración estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Misión y Visión claramente definidas y establecidas. • El tipo de objetivos establecidos concuerdan plenamente con los objetivos institucionales. • La ambigüedad de la mayoría de los objetivos permitiría que cualquier avance pueda ser considerado el suficiente necesario para justificar las acciones del Ápice estratégico organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con su propia declaración estratégica de valores organizacionales • No cuenta con su propia declaración estratégica de metas organizacionales • Respecto a sus <i>objetivos</i>, de los 17 declarados, sólo 4 son propios de la ESCA Tepepan, mientras que 13 lo son en esencia de la supra-organización (IPN) • La redacción de los objetivos estratégicos (fundamentalmente los supra-organizacionales) tiende a ser ambigua, lo que dificulta la aplicación de <i>programas</i> y <i>proyectos</i> organizacionales concretos y realmente efectivos. • Se aprecia poco esfuerzo por desarrollar estrategias concretas, lo que puede sugerir ya sea, alta alienación a la supra-organización y/o baja capacidad de creación de estrategias de sus principales directivos.

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
Recursos de la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Acaban de recibir un fuerte financiamiento para la reconstrucción de su infraestructura más dañada. • El resto de su infraestructura, si bien se encuentra habilitada en gran medida para responder a la contingencia que supuso ser el sismo, es lo suficientemente solida y adecuada para una organización de sus características. • El personal está altamente identificada con la supra-organización y con su cultura. • El perfil de personalidad de la mayoría del personal docente y del Ápice estratégico se percibe que es de tipo “agentic” (alto nivel de obediencia a la autoridad), -Milgram, 1974- lo que hay que reconocer como una fortaleza tanto a nivel supra-organizacional como organizacional, dado que los propios mecanismos de selección del personal estratégico del IPN les permite allegarse de directivos de casi nula tendencia a la insurrección y altamente identificados con el IPN. • Actualmente, están en proceso de basificar a profesores, lo que contribuye a la estabilidad de éste conglomerado 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, todas las aulas se encuentran inutilizables (aunque en reconstrucción) • Prácticamente no tienen la infraestructura para atender al conglomerado estudiantil más extenso (aunque no el más importante): los alumnos del CELEX por lo que –al menos temporalmente- ha perdido a la mayoría de ellos. • El equipamiento funcional (mobiliario, equipo de cómputo, de comunicación, etc.) resultó insuficiente por varios meses, lo que se tradujo en una baja real en la productividad. • Actualmente, los espacios sanitarios son percibidos por la comunidad como insuficientes. • Actualmente, la mayoría de los espacios deportivos y culturales no están habilitados. • Actualmente, no cuentan con bibliotecas (ni de licenciatura ni de posgrado) • Los recursos destinados para la compra/renta de algunas aulas prefabricadas ha disminuido el flujo operativo anual de la organización. • Los recursos auto-generados por la ESCA Tepepan son administrados por COFAA-IPN, lo que se traduce en una falta de liquidez sistemática y en una total dependencia financiera al Área central del IPN.

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
Recursos de la organización		<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al perfil del personal académico, se puede considerar de muy bajo el porcentaje de ellos que cuentan con posgrado (menos del 30%) y resulta aún más baja la cantidad del profesorado con doctorado (menos de 10 entre alrededor de los 500 académicos). • El conglomerado PAAE (burocracia funcional) resulta excesivo en tamaño y poco productivo a la vez. • El perfil educativo del PAAE resulta bajo (la mayoría con bachillerato, unos cuantos con licenciatura trunca) • Cuando se abren plazas de personal operativo (PAAE), quien determina a los candidatos es el sindicato y no las propias autoridades escolares. • No existe ninguna clase de profesionalización ni plan de carrera en las plazas de carácter estratégico.
Elementos estructurales formales	<ul style="list-style-type: none"> • Organización altamente formalizada. • Organización madura en términos de aprendizaje y desempeño organizacional. • Procesos internos administrativos certificados. • Existe congruencia entre procesos y recursos. • Clara delimitación de funciones entre el personal. • 100% alienados a la lógica de la NGP, ello legitima a la organización como “eficiente” de acuerdo a los 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización altamente burocratizada • Su rigidez le impide implementar estrategias emergentes sin la autorización de la supra-organización. • Su rigidez y falta de autonomía le dificulta reaccionar rápida y eficazmente en caso de contingencias diversas (huelgas, fenómenos naturales catastróficos, etc.)

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
	<p>mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública Federal Centralizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidad –y formación- estratégica real de sus cuadros de mando. • Cualquier tipo de acción depende de los lineamientos normativos institucionales establecidos, en caso de procesos inéditos no hay alguna clase de “jurisprudencia” por lo que dependen de la decisión de los funcionarios de área central (caso por caso).
<p>Políticas, normas y procesos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos altamente sistematizados. • Cuentan con la norma de Gestión de calidad ISO 9001:2008 • Existen algunos “procedimientos documentados” (cómo actuar en casos no contemplados por la normatividad institucional) , y se promueve la incorporación de tales a cada departamento, lo que facilita el aprendizaje organizacional • Al tratarse de una organización en que las actividades son continuas, la adaptación del personal a los procesos necesariamente tiene que ser rápido y la misma rigidez normativa ayuda a la rapidez de este proceso adaptativo. • Existe cierta flexibilidad en la redacción de políticas (lineamientos) institucionales, lo que permite a la organización ampliar el alcance de ciertos procesos sin violentar la normatividad del IPN. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay programas o mecanismos de capacitación formal para cada cargo (funcionarios o PAAE) • Tendencia excesiva a la duplicidad de controles internos. • Los procesos por área y departamentales están inconexos, casi no hay retroalimentación de procesos entre ellos. • Los manuales de procedimientos son generalizados e incluso genéricos • Dada la dinámica de cambio trianual de director(a), quien resulta elegido, suele conformar su equipo de trabajo (jefes de área) con personal afín por lo que los grupos salientes (en represalia) no suelen compartir su conocimiento de las particularidades del cargo. • En general, el conocimiento implícito del funcionario (experiencia) no se traduce en conocimiento

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
		<p>“explicito” para la organización (aprendizaje organizacional) ya que la única obligación de un funcionario saliente es la de realizar el protocolo de acta entrega-recepción. (control de recursos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay periodos de transición entre funcionarios entrantes y salientes. • Las auditorías internas e institucionales son de carácter excluyente, por lo que se dificulta el análisis integral de los resultados de las mismas.
Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Se monitorean de manera constante e institucionalizada las acciones correctas e incorrectas mediante el análisis que supone su llamada “Encuesta de satisfacción al cliente” de los procesos operativos directos a los alumnos y que se aplica en cada semestre lectivo. • Los funcionarios están por normatividad obligados a entregar índices de desempeño departamentales con base en formulas perfeccionadas durante varios años • Estos mismos mecanismos, derivan en uno de los pocos controles legítimamente aceptados por parte del PAAE, lo que les condiciona a brindar mejores resultados. • En general, los mecanismos de control de resultados y rendición de cuentas no pueden ser alterados a 	<ul style="list-style-type: none"> • Es casi imposible la implementación de acciones estratégicas de evaluación altamente focalizadas en la organización, más allá de las establecidas institucionalmente. • La medición de resultados se limita a índices y procesos, dejando de lado variables subjetivas de apreciación que enriquecerían los modelos de evaluación. • Los funcionarios tienen que entregar índices de desempeño departamentalizados, cuatro veces al año (para POA Y SEGET cada semestre lectivo), lo que significa una fuerte carga de trabajo administrativo. • La excesiva focalización en índices y estadísticas limita a la implementación de acciones estratégicas

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
<p>Desempeño (continuación)</p>	<p>conveniencia de las autoridades y trabajadores administrativos y/u operativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios conocen la importancia de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como método de evaluación de su desempeño. • Puesto que los funcionarios tienen nombramientos de “confianza”, cuando se les solicita su renuncia por bajo rendimiento, generalmente no deriva en conflictos internos o permanentes. 	<p>deliberadas y emergentes por parte de los cuadros de mando</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay una alta rotación (más no deserción) entre los PAEE, lo que se traduce en el reinicio constante de aprendizaje de normas y procesos, que dificulta a su vez el aprendizaje organizacional. • Dada la cultura de desconfianza del PAEE ante las autoridades, entre el PAEE, persiste la percepción de que las encuestas de satisfacción son alteradas por las autoridades para “perjudicarlos” o para “vengarse de ellos”. • Las encuestas de calidad e índices de desempeño, si bien son un adecuado mecanismo de control de rendimiento y comportamiento, causa entre el PAEE tanto “stress” como “resistencia” que se traduce en ciertas ocasiones en una desvinculación empática y colaborativa entre los funcionarios y sus colaboradores. • Cuando un jefe de área se va y es “querido o respetado” por el PAEE, ante la llegada de uno nuevo que no es de su mayor agrado, estos solicitan cambio de área, y casi por regla general se las otorgan, lo que propicia que ante dicha situación los departamentos que conforman a la organización tienen que volverse a formar desde cero.

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
		<ul style="list-style-type: none"> • El índice de titulación si ya desde antes del sismo era preocupante, a consecuencia del sismo, lo es aún más (menos del 9% de la población que ingresa se titula.
Procesos de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de control institucionales por parte de la supra-organización, hacia los actores organizacionales, representa un mecanismo de poder efectivo y real. • Mientras la dinámica organizacional se desarrolle de manera normal, la normatividad institucional garantiza que los procesos de poder sean acordes a las metas institucionales. • Dadas las rígidas estructuras organizacionales, los grupos de acción colectiva están en general, diferenciados y bien delimitados, lo que impide que se “pasen por alto” las <i>reglas</i> de los “juegos de poder” intra-organizacionales. • Para el PAAE representan una “carga emocional” genuina los procesos de evaluación institucionales a que se sujetan, y ese es uno de los pocos instrumentos de poder real con que cuentan las autoridades escolares ante ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dada la estructuración de los procesos decisivos basados en jerarquías formalizadas, y por causa de la “desconexión” institucionalizada entre departamentos; mientras que los funcionarios no pueden ejercer acciones colectivas más allá de las que les permite la normatividad; el PAAE establece alianzas, simbólicas pero <i>de facto</i> para “resistir” los embates de las autoridades escolares cuando éstas no son de su agrado o conveniencia. Si el PAAE “es afecto” al jefe saliente, muchos se cambian cuando el jefe se va. • La evidencia muestra que en periodos de convulsión se han formado rápidamente pequeños grupos de poder que demandan cambios a su conveniencia, legitimándolas mediante las críticas a la falta de acciones concretas por parte del Ápice estratégico. • Las autoridades escolares (directora, subdirectores y jefes de área) sólo cuentan con el poder formal que les da su jerarquía, particularmente ante el PAAE que los ve –en general- como un grupo antagonista. • La directora, es la primera en mucho tiempo que no

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
<p>Procesos de poder (continuación)</p>		<p>cuenta con un “secretario de acuerdos”, (secretario particular) es decir un actor clave organizacional que le aconseje en materia estratégica y se encargue de las negociaciones inter-organizacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • El enfoque estratégico asumido por las autoridades escolares para “ejercer” control simbólico del PAEE (cursos y talleres obligatorios), ha derivado en una excesiva atención en estrategias de alcance limitado en cuanto a la transformación real de la cultura y valores organizacionales. • Las autoridades escolares no supieron aprovechar las manifestaciones de desobediencia de los PAEE para aplicar acciones correctivas administrativas y fraccionar a tal grupo, aun y cuando la normatividad les permitía cambiar de adscripción o prescindir de cierto número de ellos. • Existe la posibilidad latente de que grupos antagónicos a la dirección (PAEE y alumnos y docentes disidentes) se unan en contra de ella para propiciar una reconfiguración organizacional a modo para alcanzar sus propios intereses.
<p>Clima organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los endo-grupos están claramente definidos, sus capacidades estratégicas y de poder están bien estructuradas y delimitadas, lo que se traduce en 	<ul style="list-style-type: none"> • Las estrategias y tácticas de comunicación empleadas por las actuales autoridades de la ESCA Tepepan son percibidas como deficientes e incorrectas por el resto

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
<p>Clima organizacional (continuación)</p>	<p>estabilidad pero solo cuando el ambiente organizacional no está sujeto a situaciones contingentes no anticipadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La misma robustez de las estructuras (formales e informales) que configuran a la ESCA Tepepan le han permitido enfrentar la contingencia de manera aceptable en materia estratégica, pero no ha sido por causa de un líder excepcional (ni a nivel organizacional ni supra-organizacional) sino por la suma de “fuerzas” concurrentes de dos de los endo-grupos que conforman a la organización (Ápice estratégico junto con académicos y alumno) aun a pesar de la oposición del personal administrativo y de apoyo (PAAE). • Se aprecia que gradualmente la dinámica organizacional vuelve a ser como antes del sismo del 19S17 y gracias a la reactivación de actividades (lenta pero efectiva) y a la reconstrucción en marcha de la infraestructura el nivel de incertidumbre organizacional ha disminuido considerablemente. • La organización se encuentra ciertamente contraída (el árbol gráfico del MAPEO así lo demuestra) no obstante, esa “dieta obligada” puede permitir a la 	<p>de los actores organizacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aprecia una organización disminuida y trastocada por un fenómeno contingente inédito en su historia, cuya misión social no ha cambiado, pero si los procesos estratégicos, de acción colectiva y procesos de poder que en ella subyacen. • El Ápice estratégico de la ESCA Tepepan ha actuado de manera reactiva y el grueso de ellos ha solventado sus limitaciones estratégicas (implícitas y explícitas) con estrategias emergentes de acción y atención a la comunidad escolar para solventar la dinámica organizacional. La directora por su parte, pareciera que mira a la organización como un todo estructural, sin dimensiones simbólicas y racionalidades diversas. • Los alumnos y docentes han tratado de mantener cierta cohesión y también de adaptación ante las circunstancias contingentes derivadas del sismo, pero se saben y se sienten afectados, a pesar de ello, en general valoran los esfuerzos de “las autoridades”. • El PAAE ha hecho uso de su poder colectivo y aprovechado la debilidad de la directora para afianzarse como un endo-grupo poderoso. • Dado que el sentido más importante de la organización: convertir a estudiantes en profesionistas que actualmente refleja una disminución alarmante de

Elemento o Variables	Fortalezas	Debilidades
Clima organizacional (continuación)	organización, a desprenderse de estructuras y procesos innecesarios, y sobre todo facilitar el cambio y aprendizaje organizacionales.	<p>la cantidad de alumnos inscritos, aunado al ya desde antes evidente bajo índice de titulación, existe un problema contractual en cuanto al desempeño y las estrategias empleadas en tal rubro. Es necesario el empleo de acciones emergentes y correctivas de manera inmediata.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los grupos organizacionales secundarios (personal de limpieza, de vigilancia, empleados indirectos y comerciantes informales) tienen un peso marginal en la organización y como tales (marginales) se les trata por prácticamente la totalidad de los grupos endo-organizacionales de la ESCA Tepepan, éste no es un problema exclusivo de tal organización, pero estría de sobra que impulsar una cultura de respeto hacia ellos.

Elaboración propia. 2018.

7.3. Estrategias propuestas derivadas del MAPEO a la ESCA Tepepan

A partir de lo anterior y con toda la información recabada (teórica, documental, de campo y testimonial) es posible entonces formular y proponer estrategias de índole ofensivo (a partir de la conjunción de Fortalezas más Oportunidades) y de índole defensivo (Debilidades más Amenazas) con base en el MAPEO previo.

Tales estrategias se enlistan a continuación. (Tablas 7.5. y 7.6.)

Tabla 7.5. Matriz de Estrategias Ofensivas viables de implementar en la ESCA Tepepan.

Orientación estratégica:	Estrategias Ofensivas (F+O) propuestas:	Objetivo(s)
Orientación externa	Establecer nuevos proyectos de colaboración diversa con otras organizaciones educativas.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovechar y fortalecer los vínculos establecidos con las organizaciones que brindaron diversos apoyos a la ESCA Tepepan en su etapa contingencial.</i>
	Fortalecer canales de comunicación alternas que posibiliten a la organización.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecer la comunicación con la comunidad extra- e intra organizacional.</i>
	Impulsar a la oferta académica mediante modalidad virtual.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Potenciar la plataforma tecnológica que supone el Polivirtual de la ESCA Tepepan, actualmente infra-utilizada.</i>
	Establecer mecanismos de vinculación con la comunidad de egresados no titulados y facilitarles modalidades de titulación a distancia.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Potenciar la plataforma tecnológica que supone el Polivirtual de la ESCA Tepepan, actualmente infra-utilizada. Aumentar los índices de titulación. Captar recursos.</i>
	Volver a ofertar en el CELEX, el idioma italiano y en medida de lo posible incorporar otros idiomas de alta demanda.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Captar nuevos alumnos y recursos</i>
	Establecer un proyecto de visitas de docentes de licenciatura instituciones de NMS para publicitar la oferta educativa de la ESCA Tepepan para captar mayor número de aspirantes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aumentar eventualmente la matrícula escolar, y captar nuevos perfiles de estudiantes que enriquezcan la diversidad organizacional.</i>
	Establecer un proyecto de visitas de docentes de posgrado a otras UANS del IPN para publicitar la oferta de posgrado de la ESCA Tepepan para captar mayor número de aspirantes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aumentar eventualmente la matrícula de posgrado, y captar nuevos perfiles de estudiantes que enriquezcan la diversidad organizacional.</i>
	Dado que ya cuentan con una maestría a distancia (MKT estratégico) y certificaciones de procesos de calidad bajo normas ISO impulsar una especialidad a distancia en <i>Gestión de UANS</i> , dirigida concretamente a funcionarios del IPN y con valor curricular.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovechar su plataforma virtual de posgrado y contribuir a la formación continua de los funcionarios de la supra-organización.</i> • <i>Captación de recursos.</i>

Orientación estratégica:	Estrategias Ofensivas (F+O) propuestas:	Objetivo(s)
Orientación interna	Establecer valores organizacionales y comunicarlos a la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Solidificar la cultura organizacional, mejorar la comunicación interna</i>
	Establecer mesas de trabajo para impulsar nuevos modelos de titulación (a distancia, por experiencia laboral, por servicio público, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aumentar los índices de titulación. Captar recursos</i>
	Establecer proyectos de capacitación obligatoria al PAAE, cuando estos obtengan bajas evaluaciones por parte de la comunidad estudiantil.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mejorar el desempeño y aprovechar el poder estratégico que supone la evaluación de satisfacción “del cliente” sobre el proceder del PAAE</i>
	Establecer entre dirección y academias retroalimentación para saber cómo podría aprovecharse la reconstrucción infraestructura para aprovechar mejor los espacios renovados,	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Redistribuir mejor los espacios con la reconstrucción de los edificios</i>
	Impulsar la impartición de cursos y talleres de contenido relevante enfocados principalmente a la comunidad estudiantil, para fortalecer su desarrollo personal de manera relevante.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovechar la capacidad estratégica de hacer talleres y mamadas</i>
	Trasladar parte de los procesos funcionales de la norma 9001:2015 a los procesos educativos también (aparte de los administrativos) haciendo participe de ellos al personal docente.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Empoderar a los profesores más vulnerables y obligar a los “consagrados” a actualizarse curricularmente.</i>
	Permitir a los ex alumnos que abandonaron sus estudios equivalencia reincorporarlos en la educación a distancia.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovechar plataforma poli-virtual para incrementar reducir índices de deserción</i>
	Substituir a los jefes de área que hayan mostrado bajo rendimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecer el desempeño organizacional, dar señales de poder de la dirección ante el resto de la comunidad.</i>

Tabla 7.6. Matriz de Estrategias Defensivas viables de implementar en la ESCA Tepepan.

Orientación estratégica:	Estrategias Defensivas (D+A) propuestas:	Objetivo(s)
Orientación externa	Negociar con las autoridades supra-organizacionales espacios institucionales alternos para la reactivación del CELEX y evitar la fuga constante de alumnos de idiomas a partir del sismo.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Revertir la tendencia de contracción del CELEX Tepepan a consecuencia del sismo.</i>
	Negociar con las autoridades cambios de adscripción (a distintas instalaciones seguras) al PAAE que “tema por su seguridad”.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reducir plazas burocráticas.</i> • <i>Aumentar la eficiencia laboral.</i> • <i>Ejercer presión sobre actores org. inconformes</i>
Orientación interna	Impulsar un programa de tutorías para reincorporara a alumnos fuera de reglamento para su eventual reincorporación, y al mismo tiempo que a los alumnos tutores, se les cuenten las horas de tutoría como horas de servicio social.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovechar la fortaleza del programa de tutorías interno.</i> • <i>Disminuir la deserción escolar.</i>
	Desarrollar mecanismos que permitan a los alumnos cambiarse de modalidad escolarizada a no escolarizada si así lo desean.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inhibir la contracción de la matrícula.</i> • <i>Liberar espacios físicos educativos.</i>
	Planificar una mejora continua en los horarios de los alumnos presenciales, ya que hay la queja generalizada de que tales son inconexos.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evitar quejas y molestias entre la comunidad más representativa</i>
	Ofertar más lugares en las tres carreras en el 1 ^{er} semestre lectivo.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nivelar la matrícula entre ambos periodos lectivos</i>
	Establecer proyectos de cooperación con organizaciones deportivas y culturales aledañas, para permitir a los chavos retomar actividades deportivas y culturales.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Disminuir el alcance de las afectaciones a los alumnos usuarios de espacios deportivos y culturales, que por momento no pueden hacer uso de tales espacios.</i>
	Permitir a los docentes mayor flexibilidad en cuanto a asistencias y	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Facilitar la cooperación entre alumnos y maestros</i>

Orientación estratégica:	Estrategias Defensivas (D+A) propuestas:	Objetivo(s)
	mecanismos de evaluación.	<i>sin las presiones de la normatividad.</i>
Orientación interna	Permitir a los alumnos uso de recursos bibliotecarios virtuales.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Disminuir las afectaciones a la comunidad por la falta de bibliotecas</i>
	Desarrollar mecanismos de incentivación al PAAE más colaborativo.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Disminuir el descontento del PAAE en general.</i> • <i>Disminuir el poder e influencia negativa de sus líderes</i>
	Destinar personal del área al monitoreo de redes sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Debilitar la manipulación en redes sociales por parte de grupos disidentes</i>
	Implementar rondines semanales o quincenales de la directora y subdirectores para visitar a los alumnos y conocer sus inquietudes de primera mano.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acercar a la dirección con la comunidad estudiantil, reducir la percepción entre ellos de lejanía por parte de los funcionarios escolares.</i>
	Implementar rondines semanales o quincenales de comisiones de Jefes de área para visitar a los alumnos y conocer sus inquietudes de primera mano.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mejorar procesos de comunicación interna. Reducir la percepción entre ellos de lejanía por parte de los funcionarios.</i>
	Mejorar la calidad de la “masa crítica” estratégica de la ESCA Tepepan, ya sea mediante capacitación o la captación de profesionistas (aún externos) con las mejores capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mejorar la 'masa crítica' en materia estratégica</i>
	Ofrecer periodo extraordinario a los alumnos fuera de reglamento o rezagados con motivo del sismo permitiéndoles hacer sólo ETS.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reincorporar matrícula</i>
Impulsar proyectos colaborativos entre PAAE y funcionarios para establecer manuales de procedimientos conjuntos.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Impulsar el aprendizaje organizacional y hacer explícitos los conocimientos implícitos.</i> 	



Conclusiones



Para plantear las consideraciones finales del presente estudio, retomemos las preguntas de investigación:

- En el marco de la *Nueva Gestión Pública (NGP)*: ¿Cuáles son los *mecanismos* concretos de los que se ha valido el *Ápice* estratégico (Cuadro de mando) de la ESCA Tepepan para afrontar una contingencia que ha impedido el funcionamiento habitual de dicha organización y cuales han ha sido sus parámetros de desempeño antes y después de dicha contingencia? (Pregunta específica)
- En el marco de la *Gestión estratégica*: ¿Cuáles han sido las estrategias emergentes de gestión a que ha debido de recurrir el *Ápice* estratégico de la ESCA Tepepan –durante el periodo contingencial- a fin de cumplir satisfactoriamente con las directrices de productividad institucionales; aun a pesar de contar con una infraestructura reducida, de recursos limitados y luchas internas de poder? (Pregunta específica)
- En el marco de la Configuración organizacional: ¿De qué manera se ha visto modificada la Configuración organizacional de la ESCA Tepepan a raíz del desastre natural que afectó, tanto sus instalaciones como a su dinámica organizacional? (Pregunta específica)
- En el caso de ESCA Tepepan: ¿De qué manera el *Ápice* estratégico (el Cuadro de mando) ha concatenado las directrices institucionales (del IPN) enmarcadas en la NGP con *estrategias emergentes de gestión* obligadas a causa de un desastre natural, y cómo es que tal contingencia ha impactado a su desempeño y a su Configuración organizacional? (Pregunta general)

Ante las preguntas anteriores, se considera que:

La evidencia documental, académica y empírica resulta contundente, la Nueva Gestión Pública (NGP) no deja de dar indicios de que se trata un modelo de gobernanza corporativa a partir de la función institucional del Estado, y que fundamentalmente resulta de orden tecnocrático, instrumental, racional y prescriptivo.

En tal sentido, pareciera que la “visión ortodoxa de la estrategia” (Ansoff, 1965) en combinación con las herramientas de los “Modelos de Planeación Estratégica” (BCG, Hofer y Schendel, y las Escuelas de Diseño, Planificación y Posicionamiento), enmarcados en los preceptos del Modelo económico neoliberal (MEN) -Friedman y Stigler, Escuela de Chicago- conforman la espina dorsal de la NGP. Ésta (cuyos orígenes se remontan a principios de los años 80 del siglo XX) se caracteriza además, por erguirse como un modo gerencial pos-burocrático de Administración pública enmarcado en el modo pos-gubernamental al que Aguilar Villanueva (2013) denomina “Nueva gobernanza” la cual se estructura a partir del MEN, a efecto de ponderar la eficiencia económica –ya no sólo de los mercados, sino también- del aparato estatal y su estructura funcional.

Así, mientras que en la Administración Pública Progresista (APP) resultaban más importantes los *procesos*, en la NGP resultan más importantes los *resultados*, a partir de la racionalidad *medios-fines*. Además la NGP se caracteriza por sus procesos de planificación, centralización y control marcadamente implícitos, enmarcados en las típicas estructuras funcionales (basadas en procesos formales) -Mintzberg, *et al.*, 1990- de las llamadas “organizaciones mecánicas” que constituyen la espina dorsal de los organismos públicos. Ello plantea una consideración fundamental para el estudio organizacional: *que la libertad estratégica formal de los decisores (o estrategias) disminuye en función directa de su jerarquía en la organización y que dicha libertad está condicionada por la rigidez estructural de la misma.*

La NGP pareciera estar diseñada para replicar el modelo de integración vertical en la toma de decisiones estratégicas. Ello resulta lógico e incluso necesario, pero, cuando el diseño de programas estratégicos corre a cargo de funcionarios “de gabinete” (característica Escuela de la planificación, *dixit* Mintzberg, *et al.*, 1999) que sólo toman en cuenta las directrices de los Planes sectoriales que son diseñados de manera prescripcionista y genérica, conforme estos Planes se convierten en Programas y posteriormente en Proyectos, su lógica e implementación

termina por ser tergiversada, puesto que las estrategias terminan por ser, paradójicamente (y contrario a la retórica de la NGP) de carácter rígido y burocrático.

Es cierto que, no podemos obviar que los procesos burocráticos salvaguardan la continuidad de la función del Estado como garante de los procesos sociales y de sus mecanismos de control: *dominación, cultura e ideología*¹⁵⁶. Pero por desgracia, la racionalidad en la gestión pública si bien resulta necesaria para el papel regulador del Estado, también es una realidad que las pautas que caracterizan a la NGP no resultan ajenas a la discrecionalidad, el ideario y los compromisos de los principales actores decisores que constituyen a las fuerzas que configuran a la “gobernanza”.

Además, los mecanismos de “medición del desempeño” en el modelo de la NGP se supeditan a índices, estadísticas y a los resultados arrojados por encuestas de medición de calidad y satisfacción percibida de orden genérico, que no suelen tomar en cuenta a muchas de las variables de los diferentes entornos a que se enfrentan las organizaciones públicas. Y precisamente esa ha sido una de las grandes críticas al modelo “tecnocrático” de gestión.

Entonces, cuando la incertidumbre aumenta (como en el caso de fenómenos catastróficos, como un sismo), muchas veces, las estrategias premeditadas dejan de convertirse en estrategias factibles (o mejor dicho: *realizables*), lo que propicia el “cambio” organizacional más por *reacción* que por *planificación*. Tal y como sostienen Mintzberg, *et al.* “El mundo real requiere a lo largo del camino un poco de previsión y algo de adaptación.” (1999, p.25).

¹⁵⁶ **N. del A.:** Para clarificar mejor los conceptos referidos, me permito retomar las definiciones que establecen Giddens y Sutton (*Óp., cit.*, 2014):

“*Dominación*: Poder legítimo que una persona o grupo ostenta sobre otro.” (p.291);

“*Cultura*: Modo de vida que caracteriza a una sociedad o a un grupo social y que incluye los conocimientos, costumbres, normas, leyes y creencias.” (p.209); e,

“*Ideología*: Las ideas de «sentido común» y las creencias generalizadas en una sociedad que sirven, a menudo indirectamente, a los intereses de los grupos dominantes y que legitiman su posición.” (p.218).

Y es justamente la “negación de la incertidumbre”, una de las principales debilidades de la NGP como modelo administrativo y de gobernanza corporativa. Para Zygmunt Bauman (2006) los “riesgos” son procesos latentes que “pueden venir «sin avisar» y que, pese a nuestros muchos cálculos, pueden sorprendernos desprevenidos o sin estar preparados para ellos.” (p.20). Él mismo añade: “Pero una vez ponderado lo anterior, decidimos proceder –a falta de una alternativa mejor- como si pudiéramos prever qué consecuencias indeseables precisan de nuestra atención y vigilancia, para así, para controlar luego nuestros pasos del modo más oportuno.” (*Ídem*).

Es en tal punto, donde cobra relevancia el papel de los actores organizacionales con capacidad estratégica formal (Crozier y Friedberg, 1990), tal y como es el caso de los mandos medios y/o gerenciales. Su poder *real* está limitado a su poder *funcional*, puesto que su poder *simbólico* es limitado¹⁵⁷.

Además, si tomamos en consideración que la *acción colectiva* y las *coaliciones políticas* –en general- surgen y ejercen su poder *de facto* desde el fondo de las organizaciones, es decir, en sentido inverso a la jerarquía estructural, resulta que son precisamente los cuadros de mediana autoridad, quienes más resienten las presiones del choque de poderes (el poder *funcional* que ostentan sus superiores jerárquicos y del poder tácito o *simbólico* ejercido por los actores organizacionales que se encuentran por debajo en la escala jerárquica).

En el caso concreto del objeto del presente estudio -i.e. la ESCA Tepepan-, la evidencia empírica sugiere además que las capacidades estratégicas del Cuadro de mando de la ESCA Tepepan, quedaron limitadas a sus capacidades personales -ya sean habilidades políticas, de persuasión, de adaptación o bien, de improvisación-.

¹⁵⁷ En el caso de organización del presente estudio, ellos no son considerados como “líderes por atribución”, sino más bien como “autoridades por nombramiento”.

Y si sumamos a lo anterior que el Ápice estratégico que conforma a la estructura organizacional (directora, subdirectores y jefes de área) son funcionarios con nombramiento temporal –no de carrera-, y con experiencia habitualmente limitada a la docencia más no de orden administrativo ni de gestión de grupos, entonces los resultados resultan previsibles: ellos, en general se limitarán a ejercer sus funciones en virtud de sus atribuciones más no de su capacidad estratégica real, la cual está limitada por tres factores fundamentales: por la *estructura y normatividad* institucional, por la *planificación centralizada* a la cual se deben sujetar y atender, y por el *poder de facto* que sobre ellos ejercen los otros actores organizacionales, quienes observan tanto poder informal como intereses divergentes.

Además, el Ápice estratégico sólo está obligado a cumplir con parámetros de desempeño establecidos y retroalimentados desde la supra-organización (el Área central del IPN) los cuales a su vez emanan del órgano público descentralizado al que se supedita el propio instituto: la SEP; lo que arroja como resultado una dinámica primordialmente racional-burocrática, y que impide a final de cuentas, que las estrategias “emergentes” tengan impacto a largo plazo y hacia fuera de la organización (la propia ESCA Tepepan), por lo que buena parte del aprendizaje organizacional de la ESCA Tepepan (en particular) deja de enriquecer al aprendizaje organizacional del IPN (en general).

Las mismas estructuras que suponen las directrices de la NGP, la normatividad institucional y la cultura organizacional, aunadas a que su poder, obligaciones y atribuciones están delimitados irrestrictamente al ámbito de sus funciones; convierten a esta clase de funcionarios en instrumentos garantes de la continuidad de los procesos institucionales (y burocráticos), más que en precursores del aprendizaje e innovación organizacionales.

Y paradójicamente, fue precisamente por esa conjunción de características, que su labor fue fundamental para reactivar a la organización en el caso de la contingencia de alto impacto que en septiembre de 2017, ésta organización padeció.

Dicha coalición formal (el Ápice estratégico), dicho de una manera muy coloquial: “como dios les dio a entender”, lograron trasladar la estructura funcional de la organización a otros espacios físicos y virtuales y hacerlos operativos -durante el periodo de tiempo que la infraestructura fue inoperante- para procurar la continuidad de la organización, ello, como una reacción estratégica “emergente” para justificar su propio desempeño formal. Además, tuvieron que lidiar con el recelo y la falta de solidaridad del personal de apoyo (el PAEE), por lo que debe reconocerse que resaltó su capacidad de adaptación e improvisación.

Entonces, de acuerdo con las *5P* de la estrategia propuestas por Mintzberg, las estrategias no premeditadas (y reactivas) a las que recurrió el Cuadro de Mando de la ESCA Tepepan, pueden considerarse de dos tipos: *estrategias* como “Posición” (estaban obligados a seguir trabajando en cuanto recibieran la instrucción, ello por su tipo de relación laboral con el instituto) y también *estrategias* como “Pauta” (la normatividad institucional les imponía de todas formas tener que cumplir satisfactoriamente con parámetros de desempeño, y además, los tiempos del calendario escolar los obligaban a actuar).

Dicho sea de paso, no se puede soslayar la reacción positiva del grueso de la comunidad académica y estudiantil, quienes hicieron también su labor para solventar el semestre escolar y facilitar de esta manera la reactivación de la dinámica organizacional habitual. Es en tal punto, que se puede inferir que la organización en cuestión actuó como una “anarquía organizada”, lo que se traduce en una evidencia empírica más de los hallazgos de March, Cohen y Olsen (1972).

No obstante, y de manera colateral, la falta de experiencia en el uso de herramientas de comunicación en tiempo real de las máximas autoridades escolares (directora y subdirectores) y su renuencia a delegar la instrumentación de la comunicación al grueso de la comunidad a través del resto de Cuadro de mando (*i.e.* los jefes de área, si bien más jóvenes, también con mayor capacidad y experiencia en el uso de las TIC's) condicionó que una parte significativa de la comunidad escolar percibiera incapacidad de gestión e indiferencia, no sólo por parte de la directora, sino también de las demás autoridades escolares.

En cuanto a las autoridades supra-organizacionales (*i.e.* Área central del IPN), los hechos arrojan que esperaron para actuar conforme a las directrices en su momento dictadas por la SEP, cuya *estrategia* “emergente” fue la de suspender –a causa del sismo- las clases a nivel federal de manera indefinida, para evaluar daños y reiniciar las actividades de los centros de estudio en función de los daños que eventualmente presentaran.

Entonces, de acuerdo con las *5P* de la estrategia señaladas por Mintzberg, las autoridades del IPN utilizaron su principal estrategia –emergente- como “Pauta” para posteriormente establecer “estrategias premeditadas” como “Plan” (la entrega de alrededor de 70 aulas provisionales para el reinicio de clases en la ESCA Tepepan, y la posterior reconstrucción de los edificios dañados), tal y como suelen configurarse las estrategias emanadas desde las decisiones racionalistas propias de la NGP.

Ahora bien, en cuanto a la Configuración organizacional, de acuerdo con el Modelo de Análisis estratégico -el MAPEO- aquí propuesto y empleado, se puede concluir que la organización protagonista del presente caso de estudio, en efecto vio transformada su Configuración organizacional.

A causa del sismo, su infraestructura se vio disminuida, ya que prácticamente la totalidad de sus aulas quedaron temporalmente inhabilitadas¹⁵⁸ (en el momento de escribir estas líneas se encontraban todavía en fase de reconstrucción), hubo que hacer adaptaciones sanitarias e instalar las aulas temporales en espacios abiertos y en áreas verdes, lo que obligó a los alumnos a tomar clases en espacios improvisados y –debido a la escasez de los mismos– también saturados.

Los propios alumnos y docentes tuvieron que adaptarse, improvisar y buscar nuevos procesos de coordinación, aprendizaje y evaluación para solventar adecuadamente el semestre correspondiente a agosto-diciembre de 2017, es decir que utilizaron su posición estratégica como “Pauta”. Las autoridades escolares y personal de apoyo –por el momento– se encuentran trabajando -buena parte de ellos-, en espacios improvisados y/o adaptados, lo que puede limitar en distinta medida su óptimo desempeño; pero sobre todo, surgió una lucha de poderes entre ambos conglomerados operacionales -“autoridades escolares” y “PAAE”-, que al momento, continua latente. Además la matrícula escolar disminuyó notoriamente.

Y también ha sido posible, dada la forma en que el PAAE -el personal de apoyo operativo y administrativo- actuó como coalición, llegar a una conclusión adicional: *que aquellos actores organizacionales quienes conciben a una organización como una fuente de prerrogativas y negociaciones ventajosas, tratarán de encontrar beneficios adicionales aún en circunstancias de contingencia e incertidumbre organizacional*. Ya que ante la contingencia que el sismo supuso, la principal estrategia del grueso del PAAE de la ESCA Tepepan, consistió en extender al máximo el tiempo que pudieran evitar presentarse a laborar so pretexto del temor

¹⁵⁸ Y según señalan fuentes de la misma ESCA Tepepan, la reconstrucción probablemente se prolongará hasta 2020.

que sentían por su seguridad¹⁵⁹. Por ello, de acuerdo a “las 5p de la estrategia”, utilizaron su principal *estrategia emergente* -o *reactiva*- como “Posición”.

Entonces, es posible considerar -al menos en este caso en particular- que la adopción de estrategias emergentes entre los miembros de una organización trastocada por un fenómeno catastrófico, se sujeta a dos condiciones: primera, que los actores organizacionales buscarán actuar en coaliciones o tribus (es decir en conglomerados homogéneos); y segundo, que sus estrategias emergentes primarias estarán orientadas a *salvaguardar sus intereses más inmediatos* dentro de la organización; o bien, a *obtener beneficios que la contingencia les pueda brindar*, ello *incluso a costa del bienestar de la organización misma*.

Como se puede apreciar, la incertidumbre trastoca a la configuración organizacional habitual, ya que *los juegos políticos* (micro-poder) pueden cobrar relevancia en virtud de las variables contingentes futuras. En el caso de la ESCA Tepepan, aún falta por saber si el tercer conglomerado con capacidad estratégica (docentes *plus* alumnos) pudiera cambiar el peso de la balanza del poder en el futuro, pero hay una realidad innegable: que tanto los recursos como las capacidades organizacionales –observables en este momento- evidencian más debilidades que fortalezas de acuerdo al estado de la organización previo al sismo del 17S19.

Aunque si bien la estructura organizacional actualmente opera bajo una dinámica contingencial, y que también las capacidades, recursos y procesos de la organización se encuentran disminuidos temporalmente, la *misión* y los *valores* de la organización (no declarados estratégicamente pero intrínsecos) se mantienen intactos, por lo que la *visión*, las *metas* y *objetivos* se han visto marginalmente afectados, aún a pesar de las carencias actuales.

¹⁵⁹ Ya que sus prestaciones, sueldo y plazas estaban asegurados, de acuerdo a su contrato colectivo de trabajo. De hecho sólo una parte marginal del personal de apoyo colaboró con sus jefes en sedes alternas, durante el periodo que las instalaciones de la ESCA Tepepan estuvieron cerradas

Los dos elementos fundamentales de la Configuración organizacional que se considera habrían de transformarse substancialmente son tanto la *estructura organizacional formal* -dado que ha quedado demostrado que ésta organización puede operar con menor cantidad de personal operativo (es decir el PAAE, quienes se rehusaron temporalmente a trabajar por el “temor de su integridad física”)-, así como la *cultura organizacional* que supone procesos subyacentes más complejos y difíciles de predecir (la reconfiguración del poder, nuevas alianzas y coaliciones, procesos políticos, identidad e historia intra-organizacional, etcétera).

Pero no resulta descabellado pensar que una vez superada la fase crítica, ésta organización observe procesos, normas, políticas internas y estrategias (deliberadas y emergentes) más eficientes, como consecuencia del aprendizaje intra-organizacional que el sismo del 19S17 supuso ser. Ello, en virtud de una sencilla razón: en organizaciones rígidas y altamente burocráticas, la mejor manera de enfrentar una contingencia es cambiar las estrategias premeditadas por estrategias emergentes (todas las que sean necesarias), para poder volver al estado “regular” o “habitual” de la organización tan pronto le sea posible.

En este caso entonces, ¿Cuál fue la estrategia clave que ha permitido solventar las vicisitudes a causa del sismo? ¿Quién fue el estratega capaz de reactivar a la ESCA Tepepan como organización?

Se puede afirmar categóricamente, que no hubo estrategias clave, ni premeditadas ni emergentes, sino que fue más bien el conjunto de los elementos estructurales y el posicionamiento estratégico previo de la organización: su peso en el panorama educativo superior –en particular- de la Ciudad de México (es innegable su utilidad social y nivel de institucionalización), la concurrencia de macro y micro-ambientes estables, la propia estabilidad de la supra-organización (el IPN, que a final de cuentas fungió como respaldo a la ESCA al canalizarle apoyos extraordinarios), además de que se trata de una organización que cuenta

con recursos -si bien limitados, también suficientes-, cultura e identidad solidas, y con décadas de funcionamiento y cohesión organizacional, entre otros atributos.

En cuanto al estrategia clave, se supondría que dicho papel debió de haber recaído en la directora en turno del plantel. Sin embargo, y pesar de tratarse de una persona –en la apreciación de sus colaboradores- integra y trabajadora, su demora en la comunicación con la comunidad docente y estudiantil (puesto que estaba supeditada a las decisiones de los estrategias de la supra-organización), fue percibida como incapacidad de reacción (y por ende de incapacidad de liderazgo); circunstancia, que el delegado representante del PAAE utilizó a favor de sus “colegas” para fortalecer temporalmente su “posición”, que a la postre desató –o agravó- procesos políticos que afectaron la reactivación operativa de la organización.

En lo que respecta a éste caso de estudio pareciera que algo más quedó demostrado: que las organizaciones consolidadas, ante contingencias relevantes, actúan también como *sistemas flojamente acoplados*, logrando que el mecanismo multi-estructural que las organizaciones suponen ser, trascienda a la infraestructura (física) e incluso a los actores organizacionales. Además, y de manera complementaria, la misma rigidez que organizaciones burocratizadas observan, actúa como inercia temporal *positiva* ante situaciones catastróficas o imprevistas.

Habría que considerar la posibilidad en el mediano plazo, de que el Ápice estratégico de cada unidad académica del IPN -si continua siendo personal elegido directamente entre el personal académico-, de instrumentar un programa a nivel institucional (sujeto a transparencia y rendición de cuentas) de capacitación continua de funcionarios, y preferiblemente, que se trate de personal especializado proveniente de un programa intra-institucional de formación de los cuadros de mando, a fin de homogeneizar las capacidades del personal estratégico del IPN.

En términos de capacidad estratégica, quienes conforman la alta jerarquía de las UANS del IPN deberían de contar con un margen de maniobra mínimo real, y que también ellos pudiesen disponer de ciertos recursos y medios que les permitan hacer uso de estos para tener el *poder* de actuar rápidamente en caso de procesos inéditos y fenómenos inesperados.

Lo anterior resulta relevante, ya que la investigación ha revelado, que si bien el modelo actual de selección del personal estratégico del IPN (en las unidades académicas) garantiza a las autoridades centrales altos niveles de control y alienación por la (prácticamente) nula libertad –e incluso capacidad- estratégica de ésta clase de funcionarios, también es una realidad que se manifiesta cada vez más la capacidad de movilización, influencia y acción colectiva de los endo-grupos alternos a los grupos de poder formalmente estructurados del IPN.

La sociedad ha cambiado y cada vez se aprecian más manifestaciones anti-sistémicas en la sociedad mexicana, por lo que los principales estrategias del IPN no pueden darse el lujo de ignorar dicha realidad, máxime ante los desafíos que las contingencias suponen ser.

Asimismo, considero que un área de oportunidad latente, no sólo para la ESCA Tepepan, sino también para la supra-organización (*i.e.* el IPN en su conjunto), radica en lograr una mejor articulación de las diferentes áreas que conforman a la estructura funcional del instituto, mediante el perfeccionamiento –o en su caso la creación- de mecanismos de coordinación intra-institucional que faciliten la comunicación y vinculación entre sus diversos actores estratégicos, ante circunstancias no previstas o contingentes.

En otras palabras, si bien la estructura organizacional del IPN podría considerarse eficiente desde una lógica burocrática y tecnocrática, la misma rigidez estructural condiciona la eficacia institucional ante situaciones extraordinarias ya que los mecanismos de control institucionalizados limitan la capacidad de acción inmediata de los funcionarios clave. Es cierto

que los cuadros de mando, alumnos, docentes y personal de apoyo vendrán e irán; y que las estructuras fundamentales de la ESCA Tepepan persistirán, pero aprovechar lo que cada quien pueda aportar al aprendizaje organizacional resulta fundamental. *La memoria es guía.*

Para concluir, ha quedado de manifiesto –al menos para quien esto escribe- que el pensamiento estratégico trasciende los marcos disciplinarios de la Administración estratégica -o *Management* estratégico como sea que se le prefiera llamar-, de la Teoría de la Organización, de la Planeación estratégica e inclusive de la literatura administrativa común. El pensamiento estratégico es intrínseco a todo el campo de la Administración, de sus diversas aristas y paradigmas, cuyas fronteras se extienden entre el racionalismo pragmático de la NGP y de la Planeación estratégica, y, el estudio y comprensión de la complejidad organizacional que supone el paradigma de los Estudios Organizacionales.

En cualquier espacio en que existan procesos de gestión, por antonomasia, han de emplearse estrategias diversas –ya sean premeditadas o emergentes- como consecuencia de la dinámica de las Fuerzas macro-ambientales, de las Condiciones micro-Ambientales y/o de las propias Estructuras organizacionales.

Expuesto lo anterior, resulta pertinente remitirnos nuevamente a Bauman (2003) quien concibe a la sociedad -y sus procesos- cada vez más como una metáfora líquida (“modernidad líquida”). Para él, “los líquidos en tanto fluidos, a diferencia de los sólidos, no conservan fácilmente su forma, no se fijan al espacio ni se atan al tiempo”. (p.8).

Ya desde hace dos mil quinientos años atrás en “El arte de la guerra” de Sun Tzu (2010) se señala que: “El agua va formando su curso de acuerdo a la naturaleza del suelo en que corre..., tal como el agua no puede retener un forma constante, de la misma manera, en la guerra, no hay condiciones constantes.” (p.32). El análisis y la comprensión organizacional

suponen una concepción similar, ya que las organizaciones manifiestan un carácter líquido: sus formas se transforman consistentemente. *Lo único que no cambia, es que todo cambia.*

Debido a lo anterior, resulta evidente que los líquidos requieren de un espacio de contención, de una suerte de envase que permita almacenarlos, manipularlos, protegerlos, utilizarlos. Entonces, por qué no pensar en las organizaciones aduciendo una sencilla metáfora: que las organizaciones son como copas llenas de vino¹⁶⁰.

Y el estudio organizacional es tan fértil y ecléctico que brinda la oportunidad de apreciar desde la utilidad de las “copas” (PE, *Management*, TO, NGP, forma organizacional, estructuras formales, jerarquías, normas, procesos, políticas, herramientas administrativas, etcétera), hasta las “características del vino”: la substancia, el sabor y las notas del mismo (es decir la cultura, los simbolismos, los procesos políticos y estructuras no formales, las relaciones de poder, la acción organizada, etcétera) que puede ser sencillo y sin pretensiones, o complejo y delicado.

Bajo esa lógica metafórica, la comprensión organizacional requiere de la conjunción de los sentidos: vista y tacto (las técnicas y herramientas pragmáticas) pero también olfato, oído y gusto (comprensión de la complejidad organizacional y sus procesos simbólicos subyacentes).

Para el caso específico de la organización que se estudió en esta tesis, se propone una metáfora final: la ESCA Tepepan es como una copa de vino, en que una parte de su contenido se derramó por el “sismo que la sacudió”. Pero esa copa ahora mismo está rellenándose -por qué no creerlo así-, con un vino aún mejor del que solía contener.

¹⁶⁰ **N. del A.:** Ofrezco de antemano una disculpa al lector si la metáfora pudiera ser atrevida o inapropiada, en todo caso el ejemplo la copa de vino puede ser substituido por cualquier otra bebida almacenada en un envase apropiado (hasta un simple “vaso de agua” tiene su encanto), ello queda a gusto del lector, ya que la idea fundamental es la misma. Además, Miller (1996; en Mintzberg, *et al*, 1999, p.511) ya había propuesto una analogía de corte similar.

Fuentes de información

- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. (1ª edición). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- » (2000). *La implantación de las políticas públicas*. (3ª edición). México: Miguel Ángel Porrúa.
 - » , et al. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. (1ª edición). México: INAP.
- Alcántara, R. (Comp.). (1992). *Teoría del Corporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Colección Laberintos de Cristal. Jalisco: Editorial de la U. de G. pp. 46-51.
- Alvear, C. (2004). *Historia de México*. (2ª edición). México: LIMUSA / Noriega Editores.
- Ansoff, I. (1985). *La estrategia de la Empresa*. (1ª edición). Barcelona: Orbis.
- Aktouf, O. (2005). The False Expectations of Michael Porter's Strategic Management Framework. *Revista Gestão e Planejamento*. 6 (11). Bahia de Salvador. pp. 75-94.
- Alvesson, M. (1992). *Corporate culture and organizational symbolism*. Berlin: Gruyter.
- » y Deetz, S. (1996). Critical Theory and Postmodernism Approaches to Organizational Studies. En Clegg, R. Stewart, Hardy, C., Lawrence T. y Nord W. *Handbook of Organizations Studies*. London: Sage. pp. 255-283.
- Amador, J. (2008). La evaluación y el diseño de políticas públicas en México. *Documentos de trabajo* (35). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Arellano, D. (Coord.) (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión pública y Presupuestos por resultados en América Latina*. (1ª edición). México: CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- » , et al. (2006). ¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (36). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. pp. 1-23.
 - » (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto". *Revista Mexicana de Sociología*. 72 (2). México: UNAM. pp. 225-254.

- » y Zamudio, L. (2011). Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. LVI (213). México: UNAM. pp. 27-50.

Argyris, C. (1996). Unrecognized defenses of scholars: impact on theory and research. *Organization Science*. (7). London. pp. 78-87.

Audirac, C. (2007). *Desarrollo organizacional y consultoría*. (1ª edición). México: Trillas.

Backhoff, E. (17 de octubre de 2016). PISA. Una prueba difícil de acreditar. *El universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/eduardo-backhoffescudero/nacion/2016/10/17/pisa-una-prueba-dificil-de>.

Barba, A. (2013) Administración, teoría de la organización y estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades. *Gestión y estrategia*. (44) México: UAM Azcapotzalco, pp. 139-151.

- » y Montoya, M. (2013). De la planeación al pensamiento estratégico. *Apuntes del XVII Congreso internacional de contaduría, administración e informática*. México: UNAM.

Buendía, A. (Coord.). (2017). *Políticas gubernamentales y universidades públicas mexicanas Desafíos a la homogeneidad*. (1ª edición). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. (1ª edición en español). México: Fondo de Cultura Económica.

- » (2006). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. (2ª reimpresión, 2013). México: Paidós.

Berger, P. y Luckman, T. (1997). *La Construcción Social de la Realidad*. (2ª edición). Argentina: Amorrortu editores.

Bértola, L. [prebisch.cepal.org]. (3 de octubre de 2013). *El concepto centro-periferia, ayer y hoy: Luis Bértola*. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=DskLAeK>

Burrell, G. y Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms of Organization*. New Hampshire: Heinemann. (pp. 118-226).

- » (1985). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. New Hampshire: Heinemann. (pp. 311-325).

Calvillo, M. y Ramírez, L. (2006) *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional, Tomo I*. México: Dirección de Publicaciones I.P.N.

Canto, J. y Álvaro, J. (2015). Más allá de la obediencia: reanálisis de la investigación de Milgram. *Escritos de Psicología*. 8 (1). Málaga. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5231/psy.writ.2015.0701>

Castaingts, J. (2000). *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente. Un punto de vista latinoamericano*. (1ª reimpresión). México: Plaza y Valdés Editores.

- » (2015). *Dinero, trabajo y poder* (1ª edición). México: Ánthropos,

Chanlat, J. (1994). Hacia una antropología de la organización. *Gestión y Política Pública*. 3 (2) México. pp. 317-364,

Chapman A. (2007). *Maslow's Hierarchy of Needs*. [Documento en línea]. Recuperado el 2 de marzo de 2017 de: <https://www.businessballs.com/maslow.htm>

Clegg, S. & Hardy, C. (1996). Representations. en S. R. Clegg, & C. Hardy (Eds.), *Studying Organization*. London. Sage. (pp. 422-452)

- » , Courpasson, D. y Philips, N. (2006). *Power and Organizations*. London: Sage. pp. 1-26.
- » , Hardy, C., Thomas, L. y Walter, N. (2006). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage

Cohen, M. y March, J. (1986). Leadership and ambiguity. *Harvard Business School Press*: Boston. pp. 195-229.

- » y Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*. (17). London. pp. 1-25.

Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático*. (1ª edición). Buenos Aires: Amorrortu editores.

- » y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva* (1ª edición). México: Alianza Editorial Mexicana.

Deal, T. y Kennedy, A. (1985) *Culturas Corporativas. Ritos y rituales de la vida organizacional*. México: Fondo Educativo Interamericano.

De la Garza, E. (Coord.). (2000). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. (1ª reimpresión, 2003). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

» (Coord.). (2006) *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo. Nuevos enfoques*. México: Anthropos Editorial / UAM.

De la Rosa, A. (2002). Teoría de las Organizaciones y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. *Administración y organizaciones*. 4(8). México: UAM Xochimilco. pp. 13-44.

» (2007). Poder, ambigüedad e institución: re-pensando la concepción tradicional de las relaciones de poder en el análisis organizacional. *Administración y organizaciones*. 9 (18). México: UAM Xochimilco. pp. 11-29

» (2009). Organización y poder. Un marco analítico para su estudio. *Revista Análisis organizacional*. 1 (1). Ciudad de México: REMINEO. A.C. pp. 63-102.

» , Lozano, O. y López, A. (2013). El pensamiento estratégico: hacia una propuesta de agenda de investigación en los estudios organizacionales. *Administración y organizaciones*. 16 (30). México: UAM Xochimilco. pp. 19-50.

DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 104-125.

Dussel, E. (2016). *Filosofías del sur. Descolonización y Transmodernidad*. (1ª edición) México: Akal.

Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan. (2016) *Informe anual de actividades 2016* (1). Recuperado de http://www.escatep.ipn.mx/Documents/Slider-Principal/docs/2017/Infor_Act2016.pdf/

Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan. (2017) *Informe anual de actividades 2017* (1). Recuperado de http://www.escatep.ipn.mx/Documents/Slider-Principal/docs/2018/Inf_A2017.pdf/

Flores, E. y Díaz, M. (2013). *México en PISA 2012*. (1ª edición). México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

- Gantman, E. (2016). El desarrollo de los estudios críticos de gestión en los países latinoamericanos de habla hispana. *Política y Sociedad*. 54 (1). Madrid: Ediciones Complutense.
- González, J. (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (58). México. pp. 101-13.
- Gutiérrez, H. (2011). "El IPN, la técnica al servicio del hombre". *El IPN, 75 años con México*. México: La Jornada.
- Giddens, A. y Sutton, P. (2014). *Conceptos esenciales de sociología*. (1ª edición en español, 2015). Madrid: Alianza Editorial.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. (6ª edición). México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Han, B. (2005). *Sobre el poder*. (1ª edición, 2ª impresión). España: Herder.
- Hahn, H. y Neurath, O. (2002). La concepción científica del mundo: el Círculo de Viena. *Revista de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología*. 9 (18). Buenos Aires. pp. 103-131.
- Hernández, O. (2004) *Estadística elemental para ciencias sociales*. (1ª edición). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Hernández, R., et al. (2010) *Metodología de la Investigación*. (5ª edición). México: McGraw-Hill.
- Heydebrand, W. (1989). New organizational forms. En *Work and occupations*. (16). pp. 323-357.
- Hobsbawm, E. (1971). *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. (32ª reimpresión, 2016). México, D.F.: Siglo XXI editores.
- » (1999). *Historia del siglo XX*. (3ª reimpresión). Argentina: Crítica / Grijalbo Mondadori.
- Ibarra, E. (2003). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. Colección Posgrado. (16). México: UNAM/UAM-I/UDAL.
- » y Montaña, L. (1987). *Mito y poder en las organizaciones: análisis crítico de la Teoría de la organización*. Cuadernos universitarios. (10). México: UAM Iztapalapa.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015) *Habitantes en México*. Recuperado de:
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

Instituto Politécnico Nacional. (2004). *Un nuevo Modelo Educativo para el IPN. Materiales para la Reforma*. México, D.F.: IPN. Dirección de Publicaciones.

» (2006). *Memoria de Actividades, 2005-2006*. México, D.F.: IPN. Dirección de Publicaciones.

Klein, N. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. (1ª edición). Argentina: Paidós,

Lascoumes, P. y Le Galés P. (2014). *Sociología de la acción pública*. (1ª edición) México: COLMEX.

Latapí, P. (1998) *Reseña de "La educación privada en México, 1903-1976", de Valentina Torres Septién*. Perfiles Educativos [en línea] 1998, (enero-junio) Recuperado de:
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208009>> ISSN 0185-2698

Laudon, K. y Laudon, J. (2012). *Sistemas de información gerencial*. (12ª edición). México: Pearson.

Lawrence, P. y Lorsch, J. (1991). *La Empresa y su Entorno* (2ª edición). Barcelona: Plaza & Janes.

Lipovetsky, G. (1990). *El imperio de lo efímero*. (5ª edición). Barcelona: Editorial Anagrama.

López, M. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*. (1ª edición). México, D.F.: IPN. Dirección de Publicaciones.

» y Robles, M. (2009). *Cronología del Instituto Politécnico Nacional y de sus Escuelas, Centros y Unidades de Enseñanza y de Investigación*. México, D.F.: Presidencia del Decanato. IPN. Dirección de Publicaciones.

Magallón, T. (2009). La complejidad del cambio organizacional en la administración pública: Condicionantes para la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado al público. *Análisis organizacional*. 1 (1). Ciudad de México: REMINEO. A.C. pp. 104-133.

Maqueda, J. (1996) *Cuadernos de Dirección Estratégica y planificación*. (2ª edición) Madrid: Díaz de Santos.

- Martínez, P. (2005) *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento & Gestión [en línea] 2006, (julio): [Fecha de consulta: 13 de marzo de 2017] Recuperado de: <<http://www.redalyc.org/articulo.id=64451> ISSN 1657-6276
- Mazzotti, G. y Solís, P. (2010). A cien años de la administración científica: repensar a Taylor para enfrentar los retos organizativos de la sociedad del conocimiento. *Gestión y Estrategia*. (38). México: UAM Azcapotzalco. pp. 49-60.
- Merton, R. (1984). Teoría y estructuras sociales. En *Estructura burocrática y personalidad*. México: Fondo de cultura económica. pp. 275-286.
- Meyer, J. y Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. (83). pp. 440-463.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. (1ª edición; 2ª reimpresión). Barcelona: Editorial Ariel.
- » , Ahlstrand, B., y Lampel, J. (1999). *Safari a estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. (1ª edición; 3ª reimpresión). Buenos Aires: Garnica.
 - » , Quinn, J. B., y Voyer, J. (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. Edición breve*. (1ª edición). México: Prentice Hall – Iberoamericana.
 - » (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. (1ª edición). Buenos Aires: El Ateneo.
- Montaño, L. (Coord.). (2004). *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. (1ª edición). México: UAM Iztapalapa / Miguel Ángel Porrúa.
- » (1993). La Modernidad Organizacional. Una Aproximación al Estudio de las Realidades Locales. *Estrategias Organizacionales, Colección Serie de Investigación* (11). México: UAM Iztapalapa. pp. 11-30.
- Mouzelis, N. (1975). *Organización y burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. (1ª edición). Madrid: Ediciones península.
- Murillo, J. y Martínez-Garrido, C. (2010). *Investigación etnográfica*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. pp. 1-23
- Narro, J. y Moctezuma, D. (2012). Analfabetismo en México. Una deuda social. *Revista internacional de estadística y geografía*. INEGI. 3 (3). Mexico. pp. 4-17.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *United Nations. Population and Vital Statistics Report. Statistical Papers Series A Vol. LXVII*. Recuperado el 7 de marzo de 2017 de: http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/Sets/Series_A_2015.pdf

Ortiz, E. (2012). La educación pública en México y el abandono del estado a la misma. *XXXI Congreso General Ord. del STUNAM*. [Documento en línea] Recuperado de <http://www.stunam.org.mx/20congresos/20cgo31/informes/ernestortizededucacion.pdf>.

» y Bernal, M. (2003). *Importancia de la incorporación temprana a la investigación científica en La Universidad de Guadalajara*. [Documento en línea] Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/286/#indice>.

Pérez, A. y Guzmán, M. (2015). *Los estudios organizacionales como programa de investigación*. [en línea, Fecha de consulta: 4 de marzo de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10141025001>

Pfeffer, J. (1987). *Organizaciones y Teoría de la Organización*. (1ª edición). Buenos Aires: El Ateneo.

Porter, M. (2015). *Ventaja Competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. (2ª edición reformada). México: Grupo Editorial Patria.

» (2015b). *Estrategia competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. (2ª edición reformada). México: Grupo Editorial Patria.

Powell W. y DiMaggio, P. (Comp.). (2001). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. (1ª reimpresión, 2001). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1971). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. (1ª reimpresión). México: Fondo de cultura económica.

Ramírez, G., Vargas, G. y de la Rosa, A. (2011). *Estudios Organizacionales y Administración, Contrastes y Complementariedades: Caminando Hacia el Eslabón Perdido*. En *Forum Doctoral* (3). México. pp. 7-53.

Reyes, A. (2007). *Administración moderna*. (3ª edición) México: Editorial Limusa.

- Revueltas, A. (1993). Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Política y cultura* (3). Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco. México. pp. 215-229.
- Rodríguez, R. (2007). *México en los resultados PISA 2003. Una interpretación no catastrófica*. (1ª edición). Instituto de investigaciones sociales. México: UNAM.
- Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (Coords.). (1981). *Historia de la educación pública en México*. (3ª edición). México. FCE / SEP.
- Sánchez, J. (2006). *Gestión pública y Gobernanza*. (1ª edición). México: IAPEM.
- » (2007). Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. (43). México: UAEM. pp.34-65.
 - » (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. En *Gestión y Política Pública*. XVIII (1). México: INAP. pp.78-112.
- Schein, E. (1997). *Organizational culture and Leadership*. California: Jossey-Bass.
- Simon, H. (1990). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. (2ª edición). Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- » (1988). *La nueva ciencia de la dirección gerencial*. (1ª edición). Buenos Aires: El Ateneo.
- Sistema Nacional de Información de Escuelas. (2016). Estadística del sistema educativo. Ciclo escolar 2015-2016. México: SNIE. SEP. (URL: http://www.snie.sep.gob.mx/descargas_descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_15MEX.pdf)
- Sherman, R. y Webb, R. (1988). *Qualitative research in education*. (1ª edición; 3ª reimpresión). London: Falmer press.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*. 28 (3), pp. 339-358.
- Stacey, R. (1992). *Managing the Unknowable: The Strategic Boundaries Between Order and Chaos*. California: Jossey-Bass.
- Stake, R. (2007). *Investigación con estudio de casos*. (4ª edición). Madrid: Morata.

- Tzu, S. (2010). *El arte de la guerra*. (4ª reimpresión). México, D.F.: Grupo editorial Éxodo.
- Valdés, L. (2005). *Planeación Estratégica con enfoque sistémico*. (1ª edición). México: Fondo editorial FCA. UNAM.
- Vargas, G., et al. (2008). *Meta evaluación de programas sociales del PEC para el desarrollo rural sustentable*. México: CEDRSSA. Cámara de Diputados / UAM.
- Vargas, J. (2011). *Segmentación de la educación privada en México: el caso del Distrito Federal* (tesis doctoral). UNAM. México.
- Von Clausewitz, C. (2010). *De la guerra. Edición abreviada*. (3ª edición; 2ª reimpresión). México: Editorial TECNOS.
- Warkofski, M. (1987). *Introducción a la filosofía de la ciencia*. (3ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. (Capítulo IX: Sociología de la dominación). México: Fondo de Cultura Económica. pp. 695-752.
- » (1977). *¿Qué es la burocracia?* (8ª reimpresión, 2001). México: Ediciones Coyoacán
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. (21). pp. 1-19.
- Zalpa, G. (2002). La cultura en las organizaciones empresariales. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. VIII (15). Colima: Universidad de Colima. pp. 9-33.
- Zapata, G., Mirabal, A. y Hernández, A. (2009). Modelo teórico conceptual de la estructura organizativa: un análisis contingente. *Ciencia y Sociedad*. 34 (4). pp. 618-640.
- Zucker, L. (2001). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En DiMaggio P. y Powell, I W. (Ed.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00210

Matrícula: 2143801023

EL SISMO QUE NOS SACUDIÓ: LA TRANSFORMACIÓN DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN Y DE LA CONFIGURACIÓN ORGANIZACIONAL ANTE CIRCUNSTANCIAS CONTINGENTES EL CASO DE LA ESCA TEPEPAN.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 11:00 horas del día 19 del mes de octubre del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. MARIA TERESA MAGALLON DIEZ
DR. LUIS MANUEL JUNCOS QUIANE
DR. CARLOS JUAN NUÑEZ RODRIGUEZ

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

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: OSCAR CISNEROS PEREZ

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

APROBAR

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



OSCAR CISNEROS PEREZ
ALUMNO

REVISÓ

LIC. JULIO CÉSAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTA

DRA. MARIA TERESA MAGALLON DIEZ

VOCAL

DR. LUIS MANUEL JUNCOS QUIANE

SECRETARIO

DR. CARLOS JUAN NUÑEZ RODRIGUEZ

CERTIFICADO

Registro Público del Derecho de Autor

Para los efectos de los artículos 13, 162, 163 fracción I, 164 fracción I, 168, 169, 209 fracción III y demás relativos de la Ley Federal del Derecho de Autor, se hace constar que la **OBRA** cuyas especificaciones aparecen a continuación, ha quedado inscrita en el Registro Público del Derecho de Autor, con los siguientes datos:

AUTOR: CISNEROS PEREZ OSCAR
TITULO: EL SISMO QUE NOS SACUDIO: LA TRANSFORMACION DE ESTRATEGIAS DE GESTION Y DE LA CONFIGURACION ORGANIZACIONAL ANTE CIRCUNSTANCIAS CONTINGENTES. EL CASO DE LA ESCA TEPEPAN.
RAMA: LITERARIA
TITULAR: CISNEROS PEREZ OSCAR

Con fundamento en el artículo 3º de la Ley Federal del Derecho de Autor el presente certificado ampara única y exclusivamente la obra original Literaria.

Con fundamento en lo establecido por el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, las inscripciones en el registro establecen la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario. Toda inscripción deja a salvo los derechos de terceros. Si surge controversia, los efectos de la inscripción quedarán suspendidos en tanto se pronuncie resolución firme por autoridad competente.

Con fundamento en los artículos 2, 208, 209 fracción III y 211 de la Ley Federal del Derecho de Autor; artículos 64, 103 fracción IV y 104 del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor; artículos 1, 3 fracción I, 4, 8 fracción I y 9 del Reglamento Interior del Instituto Nacional del Derecho de Autor, se expide el presente certificado.

Número de Registro: 03-2019-052013310100-01

México D.F., a 24 de mayo de 2019

EL DIRECTOR DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR

JESUS PARETS GOMEZ

