

68
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL ANALISIS ORGANIZACIONAL PARA LA
GESTION PUBLICA: EL PERSONAL PUBLICO
COMO ACTOR SOCIAL EN LA ORGANIZACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
ROSA MARTHA SANCHEZ CARRILLO

ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



MEXICO, D. F.

1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

280810



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

RODOLFO SÁNCHEZ NAVARRETE

MARÍA DEL REFUGIO CARRILLO ACEVEDO

A MIS HERMANOS:

MIGUEL ANGEL Y MARCO ANTONIO

A LA MAESTRA CRISTINA PUGA ESPINOSA Y AL DOCTOR DAVID TORRES MEJÍA. INFINITAS GRACIAS POR EL APOYO, ESTÍMULO Y GENEROSIDAD QUE SIEMPRE ME BRINDARON PARA LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO QUE AHORA CONCLUYO.

A LA COORDINADORA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

LICENCIADA RINA AGUILERA HINTELHOLHER.

A MIS SINODALES:

DR. DAVID TORRES MEJÍA, DR. RICARDO UVALLE BERRONES, MTRO. HÉCTOR ZAMITIZ GAMBOA, MTRO. ALFONSO GONZÁLEZ MATEOS , LIC. MIGUEL ANGEL MÁRQUEZ ZÁRATE.

A MIS AMIGOS: ALVAR, ANGELA, CECILIA, CLAUDIA, CONSUELO, DAVID, GERARDO, HÉCTOR, JAVIER, JOSEFINA, JULIETA, LUCÍA, LUZ MARÍA, MARGARITA ALURA, MARIO, MIRNA, RAFAEL, TANIA.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I. EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
1. El cambio como signo de finales del siglo XX	10
2. Reforma del Estado	14
3. Reforma de gobierno	18
4. La gestión pública en la modernización administrativa	20
5. Análisis organizacional en la gestión pública	33
CAPÍTULO II. CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO-FORMALISTA	
1. Organización burocrática y modernidad	40
2. Análisis y cambio en el modelo burocrático-formalista	50
3. Crisis del modelo burocrático-formalista	65
CAPÍTULO III. EL ACTOR SOCIAL EN EL ANÁLISIS POSMODERNO DE LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA	
1. Las categorías sociales en la teoría de las organizaciones	70
2. El actor en el análisis organizacional posmoderno	79
3. Actor y acción en las relaciones de poder	83
3.1. El análisis estratégico del sistema de acción	93
4. Actor y acción en la construcción simbólica	98
4.1. El actor en la cultura organizacional	104
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	125

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años setentas se presentan transformaciones políticas, económicas y sociales que afectan a los países del orbe. Tanto este proceso de carácter global como la crisis económica, que se inicia en esos años, desencadenan la reforma del Estado hasta entonces caracterizado por su perfil "benefactor".

El replanteamiento del rol estatal no se reduce sólo a una cuestión de tamaño o redimensionamiento. La profundidad en el rediseño de la acción del Estado abarca: la reorientación de su papel estratégico en la economía, su responsabilidad social con los sectores mayoritarios de la población, su carácter como articulador de la participación política a través de cauces democráticos y el mejoramiento, sustancial, en su capacidad de gestión pública.

Es en este panorama de redefinición del perfil estatal, que la capacidad de gestión pública se presenta como una de las áreas estratégicas para llevarla a cabo; ya que el grado de gobernabilidad y legitimidad estatal ante las sociedades depende, cada vez más, de la efectividad y calidad en la gestión de la acción gubernamental.

Ante estos retos que enfrenta la administración pública, en un proceso de

reforma del Estado y de gobierno, se van generando respuestas tanto desde el nivel académico -conceptual y de investigación aplicada- como a nivel de práctica profesional administrativa. El producto de esta amplia reflexión confluye en la denominada **gestión pública** que propone modernizar y enriquecer tanto el estudio como la actividad de la administración pública, al desarrollar planteamientos y estrategias que respondan a las demandas y necesidades sociales a través de una gestión estatal que se caracterize por su racionalización, la eficiencia en su acción así como por la inclusión de la participación ciudadana.

Por ello, la gestión pública como estrategia de modernización administrativa propone transformaciones en: las estructuras, los sistemas de gestión, el perfil gerencial de los directivos y las aptitudes y valores del personal público.

Desde esta perspectiva de cambio el propósito del presente trabajo es investigar si las vertientes utilizadas, tradicionalmente en el estudio y análisis administrativos, permiten el nivel de entendimiento y lectura requeridos para crear y aplicar las transformaciones propuestas por la gestión pública contemporánea en el ámbito del personal público. Nuestro interés por el personal público se basa en el lugar prioritario que la gestión pública le asigna a éste en la estrategia de modernización de las organizaciones estatales.

Partiendo tanto de la relevancia del personal en el cambio hacia la gestión pública como de la necesidad de contar con instrumentos de análisis que permitan su conocimiento para impulsar esta transformación, estructuramos nuestra primera pregunta que guía la elaboración de este trabajo: ¿las perspectivas del análisis organizacional, desarrolladas tradicionalmente por la administración pública, en cuanto al personal gubernamental, responden a los requerimientos de conocimiento y cambio planteados por la gestión pública?

Con el fin de situar nuestro objetivo de investigación, en el Capítulo I de este estudio partimos, como marco de referencia, de las transformaciones políticas, económicas y sociales que reconfiguran la realidad mundial de finales del siglo XX y que definen los parámetros del nuevo perfil del Estado.

Es decir, el proceso de cambio en la gestión pública está vinculado directamente a la reforma del Estado y de gobierno. Por lo que, bajo esta definitoria línea de acción, las organizaciones públicas pasan a ser mecanismos estratégicos de ajuste e interlocución entre el Estado y la sociedad. Para lograr esta articulación entre Estado y sociedad se requieren cambios sustanciales en el aparato gubernamental que implican la renovación de sus estructuras, los sistemas de gestión, los comportamientos y cultura organizacionales del personal público, el perfil

gerencial en los niveles directivos y el enfoque del servicio hacia el ciudadano-cliente. Esta profunda transformación en los actores y estructuras significa el cuestionamiento de los parámetros de percepción en que se han basado tradicionalmente tanto el estudio como la reforma de la administración pública.

A fin de desarrollar nuestra investigación a partir del marco que ubica y guía nuestra pregunta inicial, en cuanto a conocer si las perspectivas de análisis utilizadas para el estudio y cambio del personal gubernamental responden a los requerimientos planteados por la gestión pública, en el Capítulo II presentamos las características principales del modelo de organización burocrático-formal por ser el producto más acabado y representativo del fenómeno organizacional del siglo XX.

Al ser la organización burocrático-formal la predominante en el desarrollo de los parámetros de formación, operación y cambio del aparato administrativo estatal; los métodos de análisis utilizados para explicar y transformar este tipo de organización se han centrado en los lineamientos que privilegian los aspectos normativos, estructurales y funcionales que sostienen y reproducen las premisas básicas de la racionalidad burocrática. A efecto de ir desarrollando la respuesta a nuestra primera pregunta presentamos la visión y el análisis que al respecto se han realizado desde el modelo burocrático-formalista en cuanto al papel del personal público en el estudio y en los procesos de cambio del aparato

gubernamental.

Desde esta perspectiva la variable humana es analizada en función de criterios y categorías administrativas, como un insumo si bien importante, que se adapta a las condiciones definidas por la estructura de la organización al cumplir sus funciones según lo reglamentado.

En particular, el análisis y cambio del personal se desarrolla desde la óptica logística de la función de los recursos humanos en la organización. Es decir, se administra la acción humana dentro de los parámetros que definen la normatividad, las estructuras, las funciones y los procedimientos a fin de alcanzar los objetivos institucionales.

Sin embargo, la realidad de la acción humana en la dinámica organizacional es mucho más compleja y entraña múltiples dimensiones del comportamiento humano tales como: las relaciones de poder que desencadenan las estrategias de acción, el conflicto y la interpretación de la realidad organizacional en términos de valores culturales. Estas dimensiones no constituyen abstracciones analíticas, sino fenómenos cotidianos con gran influencia en la acción de los actores organizacionales y en su relación con la normatividad, las estructuras, funciones y procedimientos formales.

Por ello, el tipo de análisis organizacional, desde la lógica del modelo burocrático, presenta limitaciones explicativas e interpretativas para responder a los niveles de conocimiento de la acción humana requeridos

para el cambio hacia la gestión pública.

Ante la insuficiencia explicativa del fenómeno organizacional, desde el tipo de análisis basado en la racionalidad burocrática, nos preguntamos ¿por cuáles caminos podemos transitar con el propósito de abrir otros horizontes de reflexión del personal gubernamental, que contribuyan a su mejor conocimiento a fin de desarrollar estrategias de cambio dirigidas hacia la gestión pública?

Esta segunda pregunta directriz en nuestro trabajo nos conduce hacia el Capítulo III de la presente investigación en el cual destacamos la necesidad de cambios cualitativos tanto en la perspectiva como en los instrumentos de análisis para conocer e interpretar la acción humana dentro de las organizaciones.

Por ello, consideramos que partir de categorías analíticas aportadas por la teoría social, contribuye a ampliar las posibilidades en el estudio del personal público, como actor social y su relación con la estructura organizacional, a través de horizontes reflexivos que abarcan dimensiones de la complejidad humana no consideradas en la visión burocrática del personal. Así, las categorías como actor, acción y estructura, que incorpora la teoría de la organización, desde el ámbito de la sociología, generan perspectivas más amplias para la interpretación de la acción humana, a fin de desarrollar las estrategias de cambio que requiere la gestión pública actual.

Es en este panorama que han surgido, dentro del amplio espectro de la teoría de la organización perspectivas más dinámicas, menos lineales, más en la lógica humana del poder, el conflicto y la interpretación por parte de los actores organizacionales.

Por ello, encontramos que estas vertientes conceptuales permiten el conocimiento de los actores organizacionales desde perspectivas hasta ahora marginadas por el análisis centrado en la racionalidad burocrática que privilegia los factores de tipo estructural y normativo.

El análisis del personal público, como actor social, permite acercarse más a la complejidad y dinámica de la acción humana en las organizaciones y las diversas dimensiones en su interacción con las estructuras.

Rebasar la visión instrumental y administrativa del personal público implica acceder a perspectivas que posibilitan el entendimiento de la organización como práctica social y cuya modificación cuestiona la tradicional visión del personal como categoría administrativa.

Estas nuevas vertientes denominadas, dentro del análisis organizacional, como posmodernas se definen así debido a que incorporan en su reflexión parámetros que explican la complejidad de la acción humana a través de: la intersubjetividad de la comunicación e interpretación, los valores culturales y la elaboración de estrategias basadas en el poder y el conflicto. Estas vertientes en el estudio de las organizaciones cuestionan la racionalidad humana, que desde la óptica instrumental, ha predominado

en el análisis burocrático-formal del personal en las organizaciones.

Señalamos esta precisión a fin de acotar el término del análisis organizacional "posmoderno", para efectos de este trabajo, sólo a los límites que representan su caracterización, en el estudio de la acción humana, en la teoría de las organizaciones. Por ello, el contexto de los avances y rupturas que está generando el debate sobre la modernidad-posmodernidad en las ciencias sociales no lo abordamos pues rebasa el propósito de este estudio.

Finalmente, desarrollamos las conclusiones producto de esta investigación académica. Investigación en la que procuramos articular el sustento teórico y el intento propositivo, con el objetivo de contribuir, si bien de forma modesta, a buscar respuestas a un presente caracterizado por profundos cambios tanto en la reflexión como en la práctica profesional de la administración pública.

CAPÍTULO I. EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. El cambio como signo de finales del siglo XX

El signo característico de nuestro tiempo es la **velocidad y complejidad del cambio**. La globalidad de las transformaciones, a nivel económico, político, social y cultural reconfiguran la realidad mundial de finales del siglo XX. Esta dinámica afecta estructuralmente, en diversos grados y orientaciones, el presente y las perspectivas para el futuro de los países del orbe.

"Vivimos una época de transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores. Las discontinuidades en estos y otros aspectos de la existencia humana, que interactúan y se refuerzan mutuamente, crean nuevas perturbaciones"¹. El proceso de internacionalización de la economía ha convertido al planeta en una real "aldea global" donde los cambios provocan reacciones en cadena a lo largo y ancho del mundo. Lo que influye en la agudización de la desigualdad económica y social entre los diversos contextos nacionales. "En pocos años, se ha transformado decisivamente el escenario geopolítico

¹ Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p 25.

universal. Por otra parte, se están produciendo vastas modificaciones en el sistema económico internacional, y la emergencia de grandes espacios geoeconómicos que condicionarán profundamente los desenvolvimientos de las próximas décadas"².

En el campo tecnológico la tasa de innovación es la más alta de la historia. Las áreas económicas de punta en la sociedad actual "no son ya las actividades industriales, sino las actividades de servicio y de alta tecnología. La industria conserva todavía gran importancia, pero, (...) ya no desempeña el papel motor. Este papel se ha transferido a la alta tecnología y a los servicios (...) lo que hace avanzar el sistema no es ya la racionalización, sino la innovación generada por la alta tecnología"³. En este sentido, el conocimiento se convierte en el recurso dominante y factor de producción decisivo.

Asimismo, cabe señalar que esta revolución tecnológica también ha desencadenado desequilibrios en el sistema ecológico, elemento sin duda alguna vital, para el futuro de la especie humana.

En el ámbito de las comunicaciones su inédito desarrollo en las últimas décadas ha modificado el sistema nervioso de las organizaciones y de la sociedad entera. Los medios de comunicación y ordenadores han creado una sociedad de elementos extraordinariamente entrelazados.

² Bernardo Kliksberg, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventas", en Memoria del II Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México, INAP, 1991. p. 11

³ Michel Crozier, "El cambio en las organizaciones públicas", en Gestión y política pública, vol I, núm. 1, julio-diciembre, 1992. p. 95.

Este progreso y masificación de las tecnologías de cómputo integrado a las telecomunicaciones ha generado la llamada telemática que abre insospechados horizontes en el campo de la comunicación. La telemática transmite información, se basa en transmisiones polivalentes, mismas que vinculan ordenadores y bancos de datos, y disponen gracias a los satélites, de una herramienta de primer orden. "La telemática no constituirá una red más, sino una red de otra naturaleza, que hará interactuar imágenes, sonidos y memorias, y transformará nuestro modelo cultural."⁴

Por lo que se refiere al ámbito político, la tendencia del cambio apunta a una acelerada democratización de los sistemas políticos, sin la cual no parecen darse las condiciones de dirección y modernización en las sociedades nacionales. Asimismo, el proceso de globalización impone serios desafíos a la capacidad de gobernar no sólo en los países a nivel nacional sino en "las estructuras supraestatales y la protogobernación global"⁵.

En este sentido, ya algunas funciones gubernamentales se están haciendo transnacionales o regionales a partir de la constitución de tratados económicos en diversas áreas continentales.

En el ámbito social "el cambio se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral sino, fundamentalmente, por la idea de una

⁴ Simon Nora y Alain Minc, *La informatización de la Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. p.18.

⁵ Yehezkel Dror, *La capacidad...*, op. cit , p.12

participación directa en lo público. La sociedad de nuestros días no cree más en que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como se dio en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana⁶.

Este contexto mundial presenta tendencias claramente opuestas. "Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades e incertidumbre de fondo en continentes completos, como América Latina, África, grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, recesiones en el mundo desarrollado, todos ellos en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político"⁷.

En este panorama de alta complejidad e incertidumbre uno de los actores centrales, en cada una de las sociedades del orbe, es el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere para hacer frente a sus tareas de responsabilidades nacionales, bajo el signo de una época de transformaciones globales?. El tema neurálgico es el papel del Estado frente a los problemas de la economía y la sociedad, el modo de interrelación política que se establece entre Estado y sociedad, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir su rol fundamental como articulador e integrador del cuerpo social.

⁶ Enrique M. Cabrero, *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1997. p.13

⁷ Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño del Estado*. México, INAP y Fondo de Cultura Económica, 1996. p23

2. Reforma del Estado.

En los años setentas aparecen las primeras señales de la crisis del llamado Estado Benefactor, proceso que se agudiza a nivel mundial en la década de los ochentas.

En la medida en que el Estado constituye el principal factor articulador de la sociedad las crisis cuestionan su capacidad para desempeñar su papel integrador.

En este contexto de reconfiguración mundial, en el que la recesión económica tiene un lugar no menos definitorio, el rol del Estado entra en proceso de reforma de sus capacidades y mecanismos para hacer frente a esta compleja situación.

"Se trata en definitiva de lidiar con realidades cuya lógica de desarrollo supera los modelos históricos tradicionales. Las dificultades de gobernabilidad en este marco son mucho más difíciles que las de décadas anteriores"⁸.

Por lo que respecta a la economía la tendencia de reforma del perfil estatal se desencadena a nivel mundial y no presenta un modelo homogéneo de cambio. Su directriz general se basa en duras críticas acerca del excesivo alcance al que había llegado el papel estatal y propugna por su reducción y redefinición, al mismo tiempo que reivindica la superioridad de las fuerzas del mercado sobre el Estado, como mecanismo para optimizar la

⁸ Bernardo Kliksberg, "Problemas estratégicos..", *op. cit* , p.12.

asignación de recursos en la sociedad.

Sin embargo, los cambios que se realizan en los diversos contextos nacionales presentan variados grados de profundidad.

Así, se fomentan estrategias que se aplican, a través de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a los países en desarrollo y cuyas fórmulas se basan en reformas económicas que obligan a fuertes reajustes en cuanto a la reducción de la intervención del Estado en la economía. Estas medidas significan un marcado deterioro en los niveles de ingreso y bienestar de amplios sectores de la población.

Otras estrategias más blandas en el desmantelamiento del Estado se instrumentan en los países desarrollados con ajustes estructurales y costos sociales menos radicales.

En efecto, en las dos últimas décadas del presente siglo, la tendencia internacional, con diversos niveles de profundidad, ha sido la aplicación de estas reformas que han configurado un Estado redimensionado al acotar su tamaño, a través de mecanismos de extinción, fusión, liquidación y privatización de las empresas públicas.

Sin embargo, también, han surgido propuestas que intentan reformular esta perspectiva, al resaltar las responsabilidades públicas y sociales del Estado contemporáneo, por lo que plantean el fortalecimiento de su nuevo papel regulador, en términos de calidad en su cobertura y capacidad de gestión. Es decir, subrayan el papel estatal como regulador económico,

particularmente, en las áreas en que las actividades del sector privado tienen gran efecto público. Un Estado con esas características está en condiciones de conducir la innovación tecnológica, contrarrestar las fluctuaciones económicas, promover la inversión, facilitar la movilidad laboral, prestar servicios que mejoren el bienestar social y mantener niveles de ingreso⁹.

Asimismo, la reforma estatal que promueve la acción regulatoria en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores económicos y sociales tiene que fortalecer el impulso y consolidación de sistemas democráticos.

Por ello, el rediseño estatal también debe considerar la demanda de amplios sectores sociales por participar en las cuestiones públicas que afectan su vida. Esta nueva demanda social de inclusión en la política no se reduce sólo al terreno electoral de la clásica representación política sino a formas de participación directa en la gestión pública. En este sentido, "cada vez la legitimidad del Estado se cifra en los métodos del ejercicio del poder; es decir la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios"¹⁰.

La tendencia en la construcción social de la legitimidad estatal se está desplazando hacia formas directas de participación ciudadana en los procesos de gestión pública. "El circuito álgido del Estado democrático

⁹ Oscar Oszlak, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras" en *El rediseño del Estado*, México, INAP y FCE, 1996 57-61

¹⁰ Enrique M. Cabrero, *Del administrador al...*, op. cit., p. 29.

contemporáneo, donde se generan las actuaciones intervencionistas configuradoras del bienestar material de los ciudadanos, se encuentra ya más próximo a la esfera de la micropolítica, comprometida en el desafío de una gestión pública eficaz que debe contar necesariamente con la presencia activa de los ciudadanos interesados, en su condición de clientes, superando así los niveles de insuficiencia histórica detectados en el sufragio universal como soporte del Estado democrático intervencionista"¹¹.

En este sentido, abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana significa realizar profundas transformaciones en la gestión pública referentes a: la estructura y proceso organizacionales internos, el impulso a la descentralización, la creación de transparencia en los actos públicos, el estímulo a todas las formas de cogestión de los ciudadanos, la activación de instituciones de participación permanentes como los referéndums, los ombudsmen. Es decir, construir y consolidar sistemas políticos que apoyen la organización y expresión de la sociedad civil.¹²

La profundidad del replanteamiento del rol estatal no debe reducirse sólo a una cuestión de tamaño o redimensionamiento. Esta profundidad abarca: la reorientación del Estado en su papel estratégico frente a la economía, la reafirmación de sus responsabilidades sociales con los sectores mayoritarios de la población, su papel en el avance de la democracia y el

¹¹ Antonio J. Porras Nadales, "Representación y democracia avanzada", Madrid, en Cuadernos y Debates, no. 50, 1994 p.126

¹² Bernardo Kliksberg, *El rediseño del ...*, op. cit., p 27

mejoramiento, sustancial, en su capacidad de gestión pública.

3. Reforma de Gobierno

"Mientras que la reforma del Estado se orienta a dar una nueva configuración a las bases, procesos, límites y condiciones del poder, la reforma del gobierno se encarga de racionalizar el ejercicio del poder a partir de un desempeño óptimo"¹³.

Es decir, que la acción del Estado se materializa en las capacidades de gestión del gobierno.

En este sentido, la capacidad de gestión pública es una área estratégica a fin de lograr la implementación de transformaciones efectivas del perfil del Estado.

Es por esto que las capacidades gubernamentales se convierten en un punto neurálgico del rediseño estatal. "En términos de la vida objetiva del Estado, la gestión pública se enlaza con la categoría capacidad de gobierno, la cual se define como el conjunto de aptitudes que se tienen con el propósito de mejorar el desempeño del gobierno para que sea el centro catalizador de las demandas ciudadanas, en los marcos de la pluralidad, la democracia y las libertades públicas"¹⁴.

¹³ Ricardo B Uvalle, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea* México, INAP del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 1997. p 79

¹⁴ *Ibid.*, p52.

La gestión pública, en el contexto de la reforma de gobierno tiene importancia central. Más aún, en la medida en que el grado de gobernabilidad y legitimidad estatal ante las sociedades depende, cada vez más, de la efectividad y calidad de la gestión pública.

Considerada de este modo, "la reforma de gobierno no es un mero ajuste de estructuras, sistemas y procedimientos. Es, por el contrario, un proceso de alcance estructural que involucra el papel mismo de gobierno, así como los medios que hacen factible su existencia como organismo creador y reproductor de condiciones de vida social"¹⁵.

La reforma de gobierno involucra directamente a la administración pública, la cual es su aparato institucional de acción.

Así, la administración pública permite que el Estado, mediante acciones de gobierno, dirija a la sociedad. Por ello, es parte medular del proceso de gobierno y desde esta perspectiva es que la administración pública está en un proceso de revisión y evaluación tanto de sus estructuras y procesos organizacionales como de su vinculación con la sociedad.

En esta realidad de redefinición estatal y gubernamental no está en cuestionamiento la importancia de la administración pública sino las formas y procesos con que lleva a cabo sus propósitos. Por lo que el sentido de su transformación no se puede ni se debe reducir a sólo un redimensionamiento en su tamaño.

Este contexto de reconfiguración estatal y gubernamental cuestiona y

¹⁵ *Ibid.*, p.158.

desencadena la crisis del paradigma, de corte formalista-burocrático, en que se han basado las estructuras y capacidades organizativas de la administración pública moderna.

Del mismo modo, la transformación que se requiere en la gestión del aparato gubernamental rebasa, substancialmente, los parámetros en que se han manejado las clásicas reformas administrativas.

La incapacidad de este paradigma se presenta tanto en sus limitaciones explicativas e interpretativas en cuanto al tipo de análisis de la dinámica organizacional, que se ha centrado fundamentalmente en las estructuras, funciones y procedimientos, como en su perspectiva y estrategia de cambio de las organizaciones públicas. Es decir, la visión del cambio del paradigma burocrático-formalista es insuficiente para responder a los incrementos sustanciales, que demanda la gestión pública, en un contexto de reforma de Estado y de gobierno.

4. La gestión pública en la modernización administrativa

Ante los nuevos retos que enfrenta la administración pública, en un proceso de reforma del Estado y de gobierno, los análisis y experiencias han ido perfilando respuestas tanto desde el nivel académico -conceptual y de investigación aplicada- como a nivel de práctica profesional administrativa. Este ha sido un proceso de confluencia, que desde diversas ópticas, está construyendo una nueva tendencia en la percepción y el estudio de la acción gubernamental en una época marcada por

transformaciones globales y reforma del Estado.

Los conceptos, categorías y métodos de análisis, producto de este proceso científico de búsqueda, han conformado la llamada **gestión pública**.

Este paradigma plantea una ruptura esencial frente al antiguo de corte formalista-burocrático. "Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización.¹⁶"

Así, el desarrollo de la gestión pública contribuye a modernizar y enriquecer tanto el estudio como la actividad de la administración pública, al desarrollar planteamientos y proponer estrategias que respondan a las demandas y necesidades sociales de racionalización en la gestión, eficiencia en su acción y la inclusión de la participación ciudadana.

La construcción, de este modelo de gestión pública, se inicia desde la mitad de los años setentas con el propósito de contribuir en el desarrollo de las capacidades administrativas de la acción gubernamental. Así, "encontramos al interior de esta corriente dos escuelas claramente diferenciadas. Lo que Bozeman llama enfoque "P" como aquél que surge en las escuelas de políticas públicas y en las que el public management fue visto como complemento al estudio de las políticas; de hecho se asumió

¹⁶ Bernardo Kliksberg, *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, INAP, 1989 p. 25

como el manejo directivo de las políticas. (...) Por otra parte, Bozeman presenta el enfoque "B" que surge de las escuelas de administración, el cual recupera los conceptos básicos administrativos, siendo menos riguroso en la distinción entre la esfera de lo público y de lo privado"¹⁷. Aunque este autor plantea dos grandes escuelas existen diversas tendencias, que si bien no se definen explícitamente, como pertenecientes a una u otra escuela, forman parte del extenso ámbito de análisis y reflexión sobre la gestión pública contemporánea.

En este variado abanico se ubican corrientes concentradas en los aspectos del rendimiento económico o empresarial del Estado redimensionado, con propuestas que analizan los principios de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, las llamadas tres "E": economía, eficiencia y eficacia¹⁸.

Asimismo, se encuentran otras propuestas más abocadas hacia la calidad del servicio público al usuario-cliente. Como también, se realizan planteamientos más centrados, en el papel neurálgico, que en la estrategia de cambio tiene el personal público.

Al ser un campo en construcción, la nueva gerencia pública abarca diversos ámbitos del quehacer gubernamental, conformando diversas corrientes a su interior, que van desde el paradigma postburocrático, la reinención del gobierno, la desregulación y revitalización del sector

¹⁷ Enrique M. Cabrero, *Del administrador al...*, *op.cit.*, p 21

¹⁸ Elke Löffler, *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa*. México, Documentos INAP, 1997 p 9

público¹⁹, así como el llamado "Estado Modesto" que resalta el rol central del personal público en la estrategia del cambio administrativo estatal²⁰.

También se presentan propuestas generales para los países en desarrollo, como en el caso de la región latinoamericana, que plantean los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado²¹ o agendas para revitalizar el servicio público, más específicas, a un determinado contexto nacional²².

Por lo tanto, no es una tendencia homogénea que establezca un modelo acabado de acción, es una perspectiva de búsqueda científica, dentro de las ciencias administrativas pública y privada que se retroalimenta con las aportaciones más recientes en la teoría de la organización.

Asimismo, ante las dificultades que ya encuentra la nueva gerencia pública en su implementación, también se están generando análisis que contribuyen a una mayor profundidad, por sus críticas a los aspectos metodológicos y sistemas de aplicación, que confrontan la funcionalidad de la nueva gestión en el proceso de cambio²³.

A continuación enumeraremos, de manera global y con base en varios autores, las líneas generales de acción del paradigma de la gestión pública en términos de la estructura, los procesos y los actores organizacionales

¹⁹ David Arellano, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", México, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, no 1, primer semestre, 1995. p.127-141.

²⁰ Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

²¹ Bernardo Kliksberg, *El rediseño del . . .*, op. cit., pp 31-37.

²² Ricardo Uvalle, *Las transformaciones..*, op. cit., p.170-172.

²³ David Arellano, "Gestión pública en . ." op. cit., pp 142-144.

A. Estructuras Organizacionales

-La transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal, altamente formalizadas, vertical y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras permeables que posibiliten la negociación y la concertación con los grupos y agentes sociales no gubernamentales. En cuanto a la organización de los procesos de trabajo implica pasar de la estructura únicamente por jerarquía a la acción del trabajo en equipo a través de estructuras más dinámicas²⁴.

-La descentralización de los procesos decisorios que tenderán a diversificarse y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto produce estructuras de decisión más complejas pero basadas abiertamente en la negociación y el acuerdo²⁵.

-La gestión pública da preferencia a las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas²⁶.

-Remplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de redes. Esto puede lograrse con redes de instituciones interrelacionadas

²⁴ Enrique Cabrero, *Del administrador al...*, op. cit., p.68-69.

²⁵ Ibid., p.69.

²⁶ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones...*, op. cit., p. 57.

que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala y la explotación de sinergías.

Gerenciar .redes, conectar gobierno central con regiones y municipios altamente descentralizados e impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo gobierno central, exige desarrolladas capacidades de gestión intergubernamental²⁷.

Las capacidades de readecuación y salto tecnológico en los modelos organizacionales implicarán fuertes ventajas para las organizaciones que sean capaces de replantear los enfoques básicos utilizados usualmente y operar a partir de la instalación del hipercambio como situación permanente.

B. Sistemas de gestión

Ante una nueva concepción del papel estatal los sistemas de gestión en las organizaciones públicas también se verán profundamente alterados.

-En cuanto a los sistemas de planeación, las organizaciones diseñan sistemas menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con organismos no gubernamentales. Esto da al sistema de planeación características cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; la función del plan es, por tanto, proveer un marco de

²⁷ Bernardo Kliksberg, *El rediseño del...*, op. cit., p.32-33

referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones.

-En lo relacionado con los sistemas de dirección, la cúpula, de ser la conductora totalizante de acciones, pasa a ser un elemento más que pretende encauzar las acciones. Existe la necesidad de ceder espacios con autonomía en el interior y al exterior de las organizaciones, e incluso sus estructuras de gobierno tenderán a incorporar gestores externos que supervisen el funcionamiento y orientación permanente de éstos. La cúpula organizacional se concibe más como una función emprendedora que conductora.

Tratar con las externalidades en una economía de mercado precisa de una inteligencia política de información y dirección más que de comando y obediencia a reglas rígidas.

-Por lo que respecta a los sistemas de evaluación parecen evolucionar hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades y dependencias, en los que la medición de logros es el aspecto prioritario. También en este rubro la participación de grupos de la sociedad modifica la naturaleza de los sistemas de evaluación, ya que se tiende a crear sistemas permanentes de monitoreo externo.

-En el cambio de estos sistemas debe darse un mejoramiento sustancial de la capacidad de la información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información"²⁸.

²⁸ Enrique Cabrero, *Del administrador al...*, op. cit., p. 70.

C. La revalorización del personal público

La transición al nuevo paradigma ubica al personal como el eje básico en la estrategia del cambio.

El conocimiento y la apreciación de los recursos humanos utilizables constituye el primer paso de toda estrategia razonable. "Administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano implica un cambio profundo de razonamiento especialmente difícil para un mundo administrado profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación"²⁹.

El nuevo conocimiento pertinente concierne tanto a los recursos internos, al sistema humano que constituyen las administraciones públicas, como a los recursos externos que conforman los sistemas humanos, blancos de la acción pública³⁰.

El desarrollo de este conocimiento de los recursos humanos requiere de una inversión intelectual considerable. "Gobiernos y altos funcionarios generalmente no ven todavía su importancia y necesidad. Se conforman con conocimientos cuantitativos técnicos extremadamente elaborados que

²⁹ Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", en Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, noviembre 1989, México, INAP, p 28

³⁰ Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo...", *op. cit.*, p. 31.

dan la impresión, por su rigor aparente, de cercar toda la realidad, mientras que frecuentemente tomarlos en cuenta no permite calcular más que una parte débil de una variante que será determinada mucho más por los mecanismos cualitativos, que aseguran la regulación de los sistemas humanos concernidos"³¹.

-El desarrollo de políticas de personal realmente gerenciales que impulsen la profesionalización, la evaluación por el rendimiento, la motivación, la capacitación permanente y la participación a través de nuevas formas de organización en los procesos de trabajo que desencadenen actitudes favorables a la innovación³².

-Formación sistemática del personal superior directivo y operativo. Esta inversión en capacidad de conocimientos contribuye a cambiar el modo de razonar de las élites de la función pública y del sistema político-administrativo. Pues el papel de la élites es particularmente decisivo porque ellas son las depositarias de los principios reguladores del sistema que gobiernan³³.

-Un servicio público orientado a la calidad de los resultados finales y asociado al glassnost organizacional es correlativo a las nuevas formas de organización, participación y evaluación que se diseñan para que la acción de gobierno sea creativa, flexible y adaptativa. Un servicio público receptivo a las ideas, revoluciones y cambios organizacionales tiene mayor

³¹ Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo...", *op.cit.*, p.31.

³² Bernardo Kliksberg, "Problemas estratégicos...", *op. cit.*, p. 28

³³ Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo...", *op.cit.*, p.31

opción para desarrollarse con efectividad³⁴.

D. *Un nuevo estilo gerencial público.*

-El carácter estratégico de la nueva gestión pública se ubica principalmente en el nivel de dirección de las organizaciones públicas, es decir en el ámbito de los gerentes públicos (los funcionarios gubernamentales del modelo formalista). La justificación que ofrece la nueva gerencia pública, es que los actuales fenómenos de cambio, complejidad y turbulencia que rodean a las organizaciones públicas han hecho que éstas tengan que ser dirigidas con una nueva visión de liderazgo.

-Entre los rasgos fundamentales del perfil de la gerencia pública destacan aquellos que tienen que ver con la capacidad para lidiar con la complejidad, las aptitudes de negociación y de conducción de personal. Esta última es revalorada como llave decisiva para la posibilidad de éxito en las condiciones modernas de la nueva gerencia³⁵.

-Esta gerencia funciona con un perfil novedoso, creativo y estratégico para abordar contextos, conflictos y escenarios que el paradigma formalista -y su visión de dirección más abocada al proceso administrativo- no consideraba en la ubicación de los problemas sociales y públicos. Ello

³⁴ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones...*, op. cit., pp 85-86.

³⁵ Bernardo Kliksberg, "Problemas estratégicos...", op. cit., p.25.

implica pasar del administrador al gerente público tomando en cuenta que hay que utilizar categorías e instrumentos metodológicos que permitan un abordaje más fino de los problemas públicos de la sociedad. Este nuevo perfil del gerente significa la transición de la administración formal a la gerencia abierta y de resultados³⁶.

-El gerente público moderno es un movilizador de valores organizacionales. La participación real se da sólo a través de identificaciones con valores. El rol de este perfil de gerente es percibido, no como un autócrata ajeno a valores y basado en la jerarquía, sino como una actividad dirigida a la búsqueda de valores organizacionales, su proyección y la constitución de identificaciones en torno a ellos³⁷.

-Este tipo de gerencia pública centra su efectividad en la gestión de los procesos de gobierno, no en la mera administración de los mismos³⁸.

E. Cultura organizacional pública

-Un punto central es influir sobre la cultura organizacional para modificar pautas, mitos, actitudes que constituyen trabas para la renovación³⁹.

-Los programas de formación de personal público deben hallarse encuadrados en una axiología centrada tanto en el desarrollo de su

³⁶ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994 p. 121.

³⁷ Bernardo Kliksberg, *Gerencia Pública en tiempos...*, op. cit., p. 44.

³⁸ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de...* op. cit., p. 138.

³⁹ Bernardo Kliksberg, *El rediseño del...*, op. cit., p.36.

conciencia nacional y social, como en su identificación con las altas necesidades de los países y sus sociedades.

-Estimular las condiciones que permitan dar cauce a una nueva cultura organizacional en el servicio público que impulse y fortalezca la innovación, la creatividad, la ética de la responsabilidad, el compromiso con la misión institucional y la calidad del servicio al ciudadano-usuario⁴⁰.

Para la renovación de la cultura organizacional es fundamental considerar los siguientes puntos⁴¹:

.Una visión que centre la calidad y el valor del resultado como criterios de acción del servicio público.

.El propósito de producción de servicios y no la administración de las cosas.

.Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.

.De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.

.De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

.De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.

.De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los

⁴⁰ Ricardo Uvalle, *op. cit.*, p 170.

⁴¹ David Arellano, "Gestión pública en . *op. cit.*, pp. 128-129.

servicios de control, construir apoyo a las normas, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

-La flexibilidad estructural y la descentralización operacional que plantea el paradigma de la gestión pública disminuye sensiblemente el peso de las reglas, de las órdenes jerárquicas y de los controles. Ante ello se propone el impulso y fortalecimiento de los valores organizacionales para orientar y canalizar los comportamientos y actitudes del personal público⁴². Por ello es fundamental el conocimiento de la cultura organizacional a fin de renovarla a través de la educación y formación para el desarrollo del personal.

F. Centrarse en el ciudadano-usuario

-Reformar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, a los ciudadanos a los usuarios de los servicios. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público", ajustándose a sus necesidades reales. Identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta y poner el énfasis en el resultado para el ciudadano-usuario⁴³.

-La organización establece e instrumenta una comunicación de doble vía

⁴² Michel Crozier, "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y política pública*, vol. I, núm. 1, julio-diciembre, 1992. pp.97-98.

⁴³ Bernardo Klisberg, *El rediseño del...*, op. cit., pp. 35-36.

con sus usuarios para revisar y definir su operación estratégica⁴⁴.

-Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes no las de la burocracia.

-La organización se enfoca hacia las necesidades y perspectivas del usuario y se evalúa a partir de los resultados obtenidos al cubrir estas demandas.

-La organización "orientada al usuario" construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a este propósito.

-La organización impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los usuarios.

-El gobierno pertenece a la comunidad por lo que debe posibilitar y facilitar las acción de ésta para resolver los problemas. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas: conocen mejor lo que se necesita, son más flexibles y pequeñas, son más creativas por lo general y se enfocan a lo prioritario⁴⁵.

En resumen estas son las principales líneas de acción de la gestión pública en la estrategia de modernización administrativa.

5. Análisis organizacional en la gestión pública

La gestión pública es un proceso de cambio vinculado directamente a la

⁴⁴ David Arellano, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y .", *op. cit.*, p 129.

⁴⁵ *Ibid.*, pp 130-133

reforma estatal, en el cual las organizaciones públicas pasan a ser mecanismos estratégicos de ajuste e interlocución entre el Estado y la sociedad. Este cambio profundo en los actores y estructuras organizacionales representa la modernización administrativa que exige la efectiva reforma del Estado.

La modernización administrativa, desde la perspectiva de la gestión pública, significa una renovación institucional en los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental⁴⁶. La transformación propuesta por la gestión pública comprende todos los ámbitos de la dinámica organizacional. Es decir, las líneas de cambio abarcan las estructuras, los sistemas de gestión, el perfil gerencial de los directivos, los comportamientos y la cultura organizacional del personal público y el enfoque del servicio hacia el ciudadano-cliente.

En razón al objetivo de este trabajo nos centraremos en una de las líneas de acción prioritarias de la gestión pública: el papel del personal en la construcción de un servicio público que se base en la gestión de los procesos de gobierno y no únicamente en la administración de los mismos. Desde esta perspectiva se plantea la revalorización del personal. Para esto es necesario un mayor conocimiento de la acción humana a efecto de diseñar y aplicar las políticas que impulsen el mejoramiento sustancial en

⁴⁶ Enrique Cabrero, *Del administrador al...*, op. cit., pp.65-68.

el servicio público. Es desde esta perspectiva que la gestión pública propone: la profesionalización del personal, la evaluación con base en su rendimiento, la capacitación permanente y su participación a través de nuevas formas de organización en los procesos de trabajo que desencadenen actitudes favorables a la innovación. En lo que respecta al nivel directivo se propone un nuevo estilo gerencial orientado a la calidad de los resultados finales. Este nuevo perfil gerencial público significa la transición de la administración formal a la gerencia que centra su efectividad en la gestión de los procesos de gobierno y en sus resultados, no en la mera administración de los mismos. Asimismo, se propone impulsar en el servicio público las condiciones que fomenten una nueva cultura organizacional que fortalezca la innovación, la ética de la responsabilidad, el compromiso con la misión institucional y la calidad del servicio al ciudadano-usuario. En este sentido, es clave la construcción de valores organizacionales que orienten y canalizan los comportamientos y actitudes del personal público para incrementar el valor y el servicio otorgado a los usuarios.

La magnitud que significa este cambio precisa entender la compleja realidad de la acción humana en las organizaciones públicas. Por ello, el análisis organizacional del aparato gubernamental es un instrumento básico para conocer e interpretar la multiplicidad de factores que intervienen en la articulación de la acción humana y las estructuras organizacionales.

Para ello es básico desarrollar instrumentos de análisis que permitan conocer la complejidad de las prácticas sociales en las organizaciones.

El análisis del aparato público con el propósito de cambiar las prácticas y acciones humanas debe apuntar a la inclusión de sus diferentes dimensiones. Ello requiere solucionar diversos problemas metodológicos. Entre otros aspectos, habrá que profundizar en la naturaleza íntima del comportamiento organizacional público, reconstruir conceptualmente, a través de modelos, la incidencia diferenciada de sus diversas dimensiones actuantes y, al mismo tiempo, la integración de las mismas en la elaboración de metodologías interdisciplinarias que operen examinando a fondo cada grupo de variables, pero que, al mismo tiempo, se orienten a la formulación de modelos que plasmen la influencia de los diversos factores actuantes.

Por ello, el estudio y el análisis de la acción gubernamental requieren de la actualización en sus modelos e instrumentos a fin de conocer e interpretar no sólo los aspectos y procesos del ámbito administrativo sino también de los marcos analíticos que permitan aprehender la complejidad de la acción humana. Realidad que no puede cambiarse, en la dimensión que perfila la gestión pública, si no se cuenta en primer término con las capacidades de lectura y entendimiento de la acción humana en las organizaciones estatales, con el fin de utilizarlas en la elaboración de estrategias de

cambio.

En este sentido, el análisis organizacional lo consideramos como un instrumento básico que posibilita el conocimiento de los mecanismos formales y las prácticas humanas de la dinámica institucional.

El análisis organizacional como instrumento de conocimiento y generación del cambio hacia la gestión pública requiere la consideración de factores y variables que permitan una lectura multidimensional de la acción humana, en términos del juego polifacético y contradictorio de su práctica social; ya que las transformaciones que se plantean en el nuevo modelo de gestión requieren atender e influir en las diversas facetas que componen la actividad humana en las organizaciones. Es decir, para la transformación del servicio público se precisa influir en las actitudes, las aptitudes y los valores que movilizan al personal gubernamental.

En otros términos, no se trata sólo de realizar ajustes normativos y estructurales, se apunta a mucho más. Se trata de transformar correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles de profesionalización, caudillismos, etcétera. Entender así el cambio conlleva necesariamente a estudiar el fenómeno organizacional como práctica social y por ello su reforma va más allá de arreglos de carácter normativo y estructural.

Esta complejidad que representa el estudio de la acción humana en las organizaciones públicas sólo puede afrontarse con incrementos substanciales en las perspectivas de conocimiento disponible en las

diversas áreas de las ciencias sociales.

El análisis organizacional como instrumento de estudio de las diversas variables que conforman la operación de la organización requiere de formas de pensar, percibir y trabajar la acción humana que superen los límites de la visión del análisis administrativo tradicional.

Las rupturas con las estructuras conceptuales, metodologías de análisis, parámetros propios de la "administración" se están dando en un proceso no lineal ni ascendente, sino como en todas las transiciones paradigmáticas, a través de un trabajo de aprendizaje orientado por nuevos enfoques en donde se reflexiona a partir de nuevas categorías y conceptos.

La magnitud de los cambios en desarrollo va construyendo marcos de análisis que rompen no sólo con las tendencias del pasado sino con las reglas del juego mismas con las que se construyeron los pasados.

Al respecto Crozier señala que " (...) no podemos adaptarnos al mundo de mañana, cada vez más presente hoy, en el mercado del razonamiento de los conceptos y de las prácticas de hoy. Para resolver los problemas es preciso cambiar los términos"⁴⁷.

Se requiere trabajar el futuro con guías de referencia distintas. Ante la complejidad y velocidad exigidas por el cambio se precisa ajustar el presente a partir del futuro. Las nuevas orientaciones se dirigen hacia un trabajo de naturaleza heurística. Es necesario articular la teoría y la investigación aplicada.

⁴⁷ Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo...", *op.cit.*, p. 28

Por ello, investigaremos hacia donde puede encaminarse el análisis organizacional en cuanto al estudio del personal público. Antes de avanzar en esta vertiente, en el siguiente capítulo presentaremos la visión que al respecto ha desarrollado el modelo burocrático formalista, debido a que este paradigma ha sido el predominante en el desarrollo y consolidación de la administración pública moderna.

CAPÍTULO II. CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO - FORMALISTA

En la primera parte de este apartado presentaremos el origen y las características más relevantes del denominado modelo burocrático-formalista, en razón de que este paradigma ha sido la base en la formación y consolidación de la administración pública moderna. Nuestro interés por partir desde este punto, se sustenta en que los parámetros de acción establecidos por esta forma de organización han determinado tanto la reflexión y el análisis como la perspectiva de cambio de las organizaciones estatales. Asimismo, con base en nuestro interés por el análisis organizacional del aparato gubernamental también abordaremos la llamada escuela legalista, que ubicamos como otra de las vertientes de reflexión que han influido, significativamente, en la visión del estudio del aparato gubernamental como fenómeno organizacional.

1. Organización Burocrática y Modernidad

El proyecto de modernización⁴⁸ es el proceso racionalizador y

⁴⁸ Modernización "es un cambio social en gran escala, que afecta a las principales estructuras económicas, políticas, administrativas, familiares, religiosas, que avanza en dirección a un progresivo acercamiento a un modelo de sociedad moderna basado en conjunto en las características adquiridas gradualmente por las sociedades occidentales después de la Revolución industrial y la Revolución francesa: en especial la inserción de la masa de la población en el sistema económico y político nacional; la urbanización; el desarrollo y la potenciación del Estado, como ordenamiento jurídico universalmente obligatorio y como aparato judicial, administrativo, militar y a menudo económico; la difusión del principio de racionalidad en todas las esferas de la vida social y de la división del trabajo; la multiplicación de asociaciones, organizaciones e instituciones especializadas en el cumplimiento de funciones otrora inexistentes o fundidas en papeles genéricos dentro de la esfera familiar, como gran parte de las funciones productivas y educativas; la eliminación de los privilegios hereditarios y el incremento general de la escolaridad". Luciano Gallino, Diccionario de Sociología, México, Siglo XXI, 1995, p.582.

secularizador de las sociedades y de sus estructuras de organización política, económica y social.

En este contexto, la base dominante del conocimiento moderno es la acción racional e instrumental que genera el desarrollo de la ciencia y la técnica como impulsores de la construcción del mundo moderno. "La racionalidad instrumental se convirtió en el emperador de la acción humana. Nada es confiable, científico y ni siquiera digno de considerarse si no es calculable, diagnosticable, optimizable. Ninguna otra racionalidad es válida, sino la instrumental"⁴⁹.

En este sentido, el proceso de modernización genera formas de administración y organización de la vida social, política y económica cuyas premisas, conceptos y tecnologías se sustentan en la acción racional en función de las estructuras y normatividad organizacionales. Esta racionalidad teleológica es "un conjunto de instrumentos y medios que técnicamente podrían ser modificados y adecuados, analizando y previendo un contexto (igualmente instrumentalizado) y clarificando los objetivos y homogeneizando los fines, dirigiéndose claramente hacia un best way con un know how"⁵⁰.

Si bien, la organización de los asuntos públicos se remonta desde los orígenes de los grandes conglomerados humanos, en el proceso de modernización el fenómeno organizacional, alcanza en todos sus ámbitos

⁴⁹ David Arellano, Teoría de la organización y análisis organizacional. Hacia nuevos paradigmas. México, CIDE, Documentos División de Administración Pública No. 6, 1992 p 27.

⁵⁰ Ibid , p.16.

de la reproducción social una difusión nunca antes presente en la historia del género humano.

Es decir, en este proceso "la organización burocrática nace como expresión consciente de la modernidad y se convierte en su propia esencia, como la estructura prima donde se establece la capacidad de control y dirección de la diferenciación"⁵¹. En este contexto, "el imperio de la racionalidad moderna tendría su castillo: las organizaciones, más específicamente la organización burocrática. En la organización la modernidad encontraría el mecanismo sustantivo para universalizar la lógica del cálculo como racionalidad unívoca. La tendencia a diferenciar para homogeneizar, en la organización encontró el espacio concreto y limitado, pero abarcante, de esta posibilidad. Las organizaciones serían capaces de crear orden en su propia imagen e imponiendo al contexto la propia organización"⁵².

Una de las grandes aportaciones al conocimiento y significado de la organización burocrática moderna es, sin duda, la teoría de la burocracia elaborada por el sociólogo alemán Max Weber.

"A Weber se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la administración pública moderna, a la que sublimó y puso como elemento peculiar de las sociedades del presente, ya fueran capitalistas, ya socialistas"⁵³.

⁵¹ Ibid., p.26.

⁵² Ibid., p.27.

⁵³ Omar Guerrero, La teoría de la administración pública. México, Harla, 1986. p 225

No obstante, que el análisis weberiano resalta las virtudes de esta forma de organización sin observar los vicios también contenidos en esta construcción social "todavía nadie supera la interpretación weberiana de la burocracia, que sigue siendo la exposición más completa de ese debatido fenómeno, que tanto interesa a los estudiosos de la ciencia de la administración"⁵⁴.

En este proceso de organización "la burocratización de la vida social significa la inversión hacia patrones de conducta racionales, normativos y reglamentarios"⁵⁵.

Las burocracias se organizan fundamentalmente en aquellas asociaciones grandes y complejas que "disponen de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado", cuyos ejemplos mejores son el Estado y la empresa capitalista. La burocracia tiene un papel de importancia dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal -legitimidad racional-, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades, cuyo fundamento son seis principios de acción:

"1. Especialización: las funciones de la administración burocrática se encuentran claramente distribuidas como deberes oficiales, entre los diferentes cargos de los funcionarios. De un lado, la división del trabajo está perfectamente distribuida entre los puestos administrativos impersonales, y del otro, dentro de los puestos, entre los funcionarios que

⁵⁴ Ibid., p. 225.

⁵⁵ Ibid., p. 235.

los ocupan. La especialización promueve la formación de personal altamente calificado dentro de cada uno de los cometidos y actividades de la administración.

2. Jerarquización: los cargos de la administración se encuentran organizados en una pirámide de jerarquía funcional. Los cargos superiores, dotados de mayor autoridad y responsabilidad, realizan funciones más importantes que las de los inferiores, mismas que están incluidas en su área de competencias. El grado de autoridad que media entre un cargo y otro está claramente diferenciado el funcionamiento superior cuando ejerce su mando formal sobre el funcionario subordinado, a la vez que se responsabiliza ante su jefe inmediato de las decisiones y acciones de su subordinado, lo hace también de las suyas propias.

3. Formalización: rige en la administración un sistema de reglas y reglamentos que enmarcan la toma de decisiones y ejecución de acciones para todos los cargos de acuerdo a su ubicación jerárquica. Toda actividad, operación y procedimiento de la administración presupone la aplicación de reglas generales y abstractas a casos particulares y concretos, como una forma de asegurar la uniformidad de las funciones de la administración y la coordinación entre los cometidos de cada cargo.

4. Personal operativo: la administración tiene en sus cargos inferiores a un grupo de funcionarios dedicados a efectuar las operaciones elementales y mantener la comunicación interna que cruza en todos sentidos su estructura. El personal operativo maneja los archivos, fichas, documentos,

kardex y libros que contienen la memoria de la administración. Mientras que el personal de producción realiza las actividades básicas y contribuye directamente en el logro de los objetivos de la organización, el personal operativo mantiene activada a la organización.

5. Impersonalidad: la estructura de los cargos es objetiva, esto es, está caracterizada por una serie de factores relacionados a la propia administración, no a la personalidad del individuo. Así, las personas reclutadas deben adecuarse a cada puesto, no a la inversa. Consecuentemente, la realización de cada cargo, que está rigurosamente reglamentado, exige la capacidad del funcionario para juzgar racionalmente el cumplimiento de sus deberes, así como el rendimiento de sus subalternos y el servicio a las clientelas por parte de la administración.

6. Carrera profesional: la administración, como una forma de organización continua, ofrece la formación de carreras para sus funcionarios. Se establecen, en la jerarquía de cargos, mecanismos de promoción, ascenso, motivaciones materiales y psicológicas, y sobre todo, reglas que garantizan la perpetuidad del funcionario en la organización. El escalafón es el mecanismo formal que normalmente establece las formas de ascensos y la ocupación de puestos de base o planta que garantizan al funcionario la posibilidad de realizar una carrera administrativa en el transcurso de su vida, siempre y cuando con el rendimiento y aptitudes demuestre su capacidad profesional⁵⁶.

⁵⁶ Ibid., pp 227-228.

Especialización, racionalidad, jerarquización, formalización, impersonalidad y carrera profesional son los principios-axiomas que definen el modelo burocrático moderno.

"Para Weber el factor de coincidencia de la mayor parte de las asociaciones modernas, el Estado, empresa, sindicato, partido político, iglesia, etcétera, es la burocratización de sus cuadros administrativos. La importancia central de la burocracia en el mundo moderno se basa en su significación como el germen del Estado moderno occidental, mismo que ha sido tomado como modelo político en todos los países de la tierra. La administración burocrática corresponde a los cuadros administrativos de todas las asociaciones de masas, porque su actividad se fundamenta en un saber profesional especializado absolutamente indispensable para los procedimientos y técnicas de producción de la economía moderna sea capitalista o socialista⁵⁷.

Para Weber "es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia"⁵⁸.

El actor organizacional en la "jaula de hierro"

El personal público como actor social es definido fundamentalmente en

⁵⁷ Ibid , p. 230

⁵⁸ Ibid p.233

términos administrativos y operativos lo que significa la asignación de su perfil y su papel de acción delimitados en función de la relación con la organización. Es decir, "conforme a los principios de la administración burocrática, cada funcionario se convierte en ella como una pieza de reloj que le da exactitud y eficiencia.(...) Precisamente esta forma tan rigurosamente organizada de la administración burocrática es lo que produce su eficiencia"⁵⁹.

Así, la definición de los cargos, dentro de la burocracia, comprenden los siguientes niveles: distinción entre la posición oficial y privada del funcionario, descripción del puesto, capacitación especializada, consideración social, nombramiento superior y carrera burocrática.

Para el pensamiento weberiano la organización burocrática significa, substancialmente, el avance ininterrumpido en la vida de las organizaciones de la racionalidad. "Todo lo que no es estrictamente racional, aunque fuera humano o social, sería amputado sistemáticamente de las organizaciones por medio de los procesos de burocratización. La meta final del proceso es la de llegar a una situación de <calculabilidad pura>. En este sentido, tanto los comportamientos individuales, como el comportamiento global de la organización serán predictibles. La eliminación de todos los factores no racionales, crearía esta situación ideal de racionalidad, en donde de hecho, la mente humana podría elaborar

⁵⁹ *Ibid* , p.229

predicciones fundadas, con el sólo empleo de sus facultades racionales"⁶⁰.

La Escuela legalista en el estudio del aparato gubernamental

Otra de las perspectivas que influyen, significativamente, en el estudio y análisis del aparato estatal durante más de la mitad del presente siglo es el enfoque legalista⁶¹.

Este hecho es producto de "la concepción del Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo, se centraba en el modelo de un Estado Gendarme preocupado exclusivamente por garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia.(...) es un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permite hacer. Así, el estudio del marco legal, en este caso el derecho administrativo permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción gubernamental"⁶².

Este tipo de visión centra su preocupación en los elementos jurídico-administrativos de la autoridad y la responsabilidad, así como en los aspectos formales establecidos en ordenamientos de naturaleza variada como son los reglamentos, actas constitutivas, manuales de organización,

⁶⁰ Bernardo Kliksberg, Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre. Madrid, INAP, 1989, p.59

⁶¹ Dentro de esta tendencia, la moderna ciencia de la administración francesa tuvo una gran influencia en todo el mundo "No es posible comprender el sentido de la ciencia de la administración francesa sin ligarla al derecho administrativo. Es más, puede afirmarse que hasta la primera mitad del siglo XX, la ciencia de la administración francesa no era otra cosa que el derecho administrativo" Omar Guerrero, La teoría de la ..., op. cit., p156

⁶² Enrique Cabrero, Del Administrador al ..., op. cit., p.17.

etc. Esto es, que la administración se debe considerar como un mecanismo para ejecutar disposiciones de índole jurídica, ya que éstas son las que le dan coherencia, la justifican y le sirven de guía para su actuación. Sin embargo, esta postura analítica presenta limitaciones al considerar la estructura jurídica de las organizaciones como fin en sí misma, sin incluir en su estudio otro tipo de ámbitos que determinan el adecuado funcionamiento de cualquier unidad administrativa, como son las cuestiones operativas, técnicas, de comportamiento humano, etc. Tal situación constriñe sus propias posibilidades de desarrollo y reduce sus aportaciones a la teoría administrativa, al considerar que ésta es un apéndice del Derecho⁶³.

En resumen, la importancia para la presente investigación de la teoría de la burocracia weberiana y la perspectiva legalista de la administración reside en que son dos vertientes de gran influencia en el tipo de análisis organizacional desarrollado para el conocimiento y cambio aparato estatal durante la mayor parte del presente siglo.

⁶³ Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y Administración*. México, LIMUSA, 1986. p 133.

2. Análisis y cambio en el Modelo Burocrático-Formalista

La formación y operación de las organizaciones del Estado moderno del siglo XX tienen su base de desarrollo en el modelo burocrático-formalista.

Este origen en su estructuración orgánica⁶⁴ ha determinado tanto la concepción del proceso administrativo⁶⁵ como su dinámica de reforma⁶⁶.

Si bien, desde la década de los años cincuenta este enfoque burocrático-formalista comienza a perder su capacidad explicativa ante un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo; en razón de que "la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad (...) en una realidad que se movía flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores en turno consideraban estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promoviera como

⁶⁴ Disposición sistemática de los órganos que integran una institución, conforme a criterios de jerarquía y especialización, ordenados y codificados de tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y sus relaciones de dependencia. La estructura orgánica de una institución es el sistema formal en el que se plasman los niveles jerárquicos y la decisión funcional de la organización y define la interrelación y coordinación de las actividades propias de un grupo de individuos a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos. También es un marco administrativo de referencia para determinar los niveles de adopción de decisiones. Victor Manuel Martínez Chávez, *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo México*, Trillas, 1989, p. 196

⁶⁵ La palabra proceso da la idea de algo que fluye y tiene una dinámica propia; es sinónimo de progreso y devenir; se la identifica con el transcurrir del tiempo o con una secuencia de eventos que no concluyen. Así, la noción de proceso administrativo se refiere a la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución (...) las funciones (...) tienen un carácter universal, se relaizan de manera constante y permiten que los dirigentes orienten los esfuerzos de otros para lograr propósitos comunes. Las funciones generales son: planeación, organización, integración, dirección y control. Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y ...*, op. cit., pp.165-173

⁶⁶ Reorganización de la maquinaria gubernamental a partir de "cambios de fondo" o de elevada intensidad que no contempla una desviación prescriptiva; de hecho muchas reorganizaciones de maquinarias gubernamentales no contemplan innovación alguna. Arne F. Leemans, *Cómo reformar la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 20 Otro autor define la modernización administrativa como: "Transformación de la administración pública en un instrumento eficaz del Estado, para alcanzar productiva y eficientemente los propósitos políticos, sociales y económicos plasmados en el texto constitucional, así como en el plan nacional de desarrollo. A través de esta modernización se trata de racionalizar la organización y el funcionamiento de los órganos de la administración pública para lograr que actúen con mayor eficiencia y eficacia. Victor Manuel Martínez Chávez, *Teoría y práctica del...*, op. cit., p.203

espacios viables de intervención"⁶⁷. Se desencadena la fase ampliada del llamado Estado Benefactor y con ello el crecimiento y mayor complejidad del aparato administrativo.

Sin embargo, la perspectiva de los métodos de análisis para explicar y cambiar el aparato estatal se centran y amplían a partir del enfoque burocrático-formalista. En este contexto, "tradicionalmente, se da importancia a los elementos estructurales en la reorganización de la maquinaria gubernamental.(...) Los cambios en la estructura y el poder de los órganos políticos en diversos niveles del gobierno y la administración, así como sus relaciones, tienden a ser legalizados y consecuentemente formalizados. Los cambios introducidos en la organización burocrática del gobierno y apoyados en la estructura política son frecuentemente legalizados por Leyes o Decretos. Los procedimientos también se establecen en una reglamentación formal.(...) Las estructuras se hacen necesarias para clarificar la división de tareas entre las unidades burocráticas de la maquinaria, de los procedimientos de comunicación y control, etc."⁶⁸

Desde esta perspectiva los métodos de análisis en la reforma administrativa incluyen una variedad de cambios de estructuras y de procesos tales como cambios en la comunicación formal, los procesos de control y de fijación de objetivos. Asimismo, modificaciones en las

⁶⁷ Enrique Cabrero, *Del administrador al...*, op. cit., p. 28.

⁶⁸ Arne F. Leemans, *Cómo reformar la Administración Pública México*, Fondo de Cultura Económica, 1977 p.62.

estructuras de autoridad y la división del trabajo. Además este énfasis considerable que se otorga a los aspectos estructurales en la reforma administrativa se vincula con la perspectiva del cambio que comprende buena parte o la totalidad de la maquinaria gubernamental⁶⁹.

Esta tendencia de análisis, a partir de factores estructurales, ha sido cuestionada en su impacto real. En este sentido, un importante estudio de los años setentas señala que " la antigua creencia excesiva en la eficacia del cambio estructural se ha visto sensiblemente disminuida en las dos últimas décadas. Su trasplante a países en desarrollo de estructuras político administrativas occidentales ha demostrado, en la mayoría de los casos ser un fracaso dramático. Más aún, la ineficacia de la reorganización en muchos países, incluyendo algunos en Europa y América del Norte, ha generado dudas sobre los tipos de cambio organizacional inducido que hasta ahora han sido instrumentados"⁷⁰. Uno de los factores que han contribuido al fracaso de las reformas se debe a la ausencia de conocimiento y comprensión sobre los aspectos referentes al comportamiento (humano) en las organizaciones. Esta situación ha motivado tanto una falta de disposición del personal público para aceptar el cambio como también la inhabilidad para funcionar adecuadamente bajo regímenes administrativos reformados⁷¹.

En este contexto, los enfoques conductistas en el estudio de las

⁶⁹ Ibid., p. 62.

⁷⁰ Ibid., p. 62

⁷¹ Ibid., p 63.

organizaciones⁷² se incorporan, desde la década de los setentas en las reformas gubernamentales, con el propósito de remediar la debilidad de las estrategias estructurales. La utilización de estos esquemas apoyaron la realización de programas educacionales, orientados principalmente a incrementar el conocimiento y capacidad de los servidores públicos⁷³.

Sin embargo, en este panorama del predominio estructural en las reformas administrativas también se critican las limitaciones del esquema conductista, pues éste "tiende a enfocarse hacia el individuo y hacia grupos pequeños en lugar de la organización en su conjunto. Es esencialmente un acercamiento micro y como tal insuficiente para inducir el cambio a nivel de una reforma administrativa"⁷⁴.

Aunque los esquemas de tipo estructural han demostrado insuficientes en la forma de abordar los factores para el cambio, los análisis

⁷² "Una adecuada respuesta a la problemática de las organizaciones implica la identificación y el análisis de las interacciones que se dan entre las estructuras formales y los patrones culturales, psicológicos y sociales de los individuos, a efecto de compatibilizarlas y evitar distorsiones en el funcionamiento. Para lograr armonía entre estos elementos es necesario dar especial atención al comportamiento humano, que constituye uno de los vínculos más importantes de cohesión y fortalecimiento del espíritu corporativo, por lo que conscientemente se le debe orientar hacia los objetivos establecidos. Así las cosas, es conveniente determinar la forma en que el individuo se incorpora a una organización y las causas que lo hacen permanecer en ella, pues todas las acciones se desarrollan por medio de seres humanos, aspecto que demanda profunda meditación por constituir la parte más importante no sólo de la organización sino del sistema social. Ramiro Carrillo Landeros, Metodología y..., op.cit., p. 139.

-Esta perspectiva de acción del actor social -a nivel individual o de grupos- se basa en la premisa de una intensionalidad racional y dirigida hacia expectativas o metas. Esta tendencia ha dominado el campo de estudio organizacional en la teoría de las organizaciones moderna. En estos estudios se realiza el análisis de la conducta y de las actitudes en el nivel individual adoptando una perspectiva que hace hincapié en procesos cognoscitivos racionales. Dichas perspectivas plantean la explicación de acciones y resultados organizacionales en términos de las conductas de personas o pequeñas colectividades. (...) Consecuentemente, todas suponen previsión, intención y actitudes y conducta mediadas en gran parte por el conocimiento. Jeffrey Pfeffer, Organizaciones y teoría de las organizaciones, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 90.

⁷³ Arne F. Leemans, Cómo reformar la ..., op. cit., p.63.

⁷⁴ Ibid., p. 63

organizacionales continúan centrándose en la racionalidad instrumental de sus estructuras organizativas, con modificaciones, avances y sofisticaciones, pero dentro de los parámetros del modelo burocrático que no cuestionaban sus premisas básicas y mantienen su legitimidad como la mejor forma de estudiar y cambiar la administración de los asuntos públicos del Estado Benefactor.

En este proceso, se incorporan para el estudio y cambio administrativos tanto perspectivas de análisis más dinámicas para aprehender el fenómeno organizacional como tecnologías administrativas que modernizan el aparato público. Sin embargo, esta absorción analítica y tecnológica generalmente no profundiza en el perfil específico de los actores sociales dentro del proceso organizacional público. Es decir, el personal público, como sujeto de estudio y transformación se mantiene en una visión formal determinada por las estructuras y funciones que definen su actuación en la organización.

Actores, que no sólo son el instrumento humano de ejecución de las decisiones estatales, sino una complejidad social, política y cultural que no absorbe mecánicamente "las modernas perspectivas y tecnologías administrativas" que se implementan en la organización.

En este panorama, es el caso del llamado "enfoque de sistemas"⁷⁵, una de

⁷⁵ Concepto de sistema: a) un conjunto o combinación de partes; b) integradas e interdependientes, c) cuyas relaciones entre sí y con sus atributos las hacen formar un todo unitario y organizado; d) que cumple determinado propósito o realiza determinada función; e) y que puede mantener cierto grado de estabilidad, aunque la materia y energía que lo compongan estén sujetas a cambios constantes Miguel Duhalt Krauss, La Administración de Personal en el Sector Público México, INAP, 1972 p 35

las vertientes más relevantes por su concepción integradora y sintética. Cuya óptica pretende incluir importantes aportaciones de las teorías y tecnologías administrativas de la época⁷⁶.

En el campo de la administración las primeras aplicaciones del enfoque de sistemas se comienzan a manifestar desde la década de los cincuentas debido a que "donde existen problemas complejos en gran escala, allí encontramos un campo fértil para el análisis de sistemas. En una era y un universo donde los problemas parecen estar aumentando, estar más interrelacionados y ser más complicados, el análisis de sistemas se ha convertido entonces en el enfoque recomendado (...) La principal ventaja del enfoque de sistemas sobre otras metodologías es, probablemente, su capacidad de abarcar un sistema total, con todos sus componentes y sus interrelaciones"⁷⁷.

Así, se considera a "la Administración Pública como un subsistema instrumental del sistema político-gubernamental, compuesto por un conjunto de elementos o procesos interactuantes a través de los cuales se

⁷⁶ Entre los diversos enfoques y metodologías de las teorías administrativas y organizacionales han sobresalido históricamente: la "Administración científica", movimiento de origen básicamente empresarial iniciado por el norteamericano Taylor y por el francés Fayol; los estudios de "Administración Clásica", en los años treinta, así como los basados en los estudios conductistas y de psicología social realizados, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los que parten de las aportaciones sobre planificación, control de proyectos y de administración por objetivos, que han desarrollado los economistas contemporáneos; los que se apoyan básicamente en técnicas de tipo matemático, como la investigación de operaciones, la teoría de las decisiones y de juegos, las ciencias de la computación y la cibernética, entre otras -técnicas desarrolladas, sobre todo, a partir de la cuarta década de este siglo- y finalmente aquellas que buscan emplear una óptica integradora o sintética de todas estas aportaciones y que han dado origen al llamado "enfoque de sistemas" Alejandro Carrillo Castro, Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública. México, Tesis doctoral, FCPyS., UNAM, 1981 P.10

⁷⁷ Ramiro Carrillo Landeros, Metodología y ..., op cit., p 147.

cumplen decisiones que establece formalmente la instancia político-gubernamental y que normalmente se traducen en: un A1) conjunto de facultades y objetivos que permiten a los órganos y funcionarios de la Administración Pública aplicar, a nombre y en favor de la colectividad -y dentro de los límites que marcan las leyes en cada caso- una A2) combinación de medios (recursos humanos, materiales y financieros) que le permiten cumplir o realizar ciertas A3) funciones con las cuales se obtienen determinados B) resultados que son, C) evaluados por el contexto económico-social en términos de su legalidad, eficacia, eficiencia y congruencia entre otros"⁷⁸.

Ello permite realizar el estudio y cambio del funcionamiento de la administración pública partiendo de la legalidad que le da origen y sustento jurídico y abarcando los aspectos referentes a la racionalidad orgánico-operativa formal⁷⁹.

Con base en este enfoque se procede a elaborar una serie de modelos

⁷⁸ Alejandro Carrillo Castro, Metodología para el estudio del funcionamiento ..., *op. cit.*, p.54.

⁷⁹ Cuando se estudia a la Administración Pública, desde el punto de vista de su lógica estructural-operacional formal, se distinguen tres subsistemas o áreas funcionales administrativas que caracterizan la actividad u operación de toda organización, a saber: a) las de regulación y control, b) las de operación sustantiva y c) las de apoyo y mantenimiento administrativos de la propia organización. En cada una de estas áreas funcionales pueden advertirse, para efectos de análisis, tres niveles estructurales de funcionamiento para estudiar un sistema de Administración Pública global. Estos niveles estructurales son: a) El primero corresponde a la estructura total del sistema y, como tal, se podría denominar nivel global o macroadministrativo.

b) Un segundo nivel analizaría los conjuntos o partes importantes de dicha estructura que tengan a su cargo funciones específicas bien sea en el terreno sustantivo (...) o bien en el ámbito adjetivo o de apoyo administrativo. Este es el ámbito que se denomina nivel sectorial o mesoadministrativo.

c) Un tercer nivel alude al ámbito de cada dependencia, concebida como un universo completo de análisis en sí mismo, y al cual se denominará institucional o microadministrativo. En cada uno de estos niveles de decisión se pueden distinguir a su vez las tres áreas funcionales, y al combinar estos niveles y áreas se obtiene un esquema mediante el cual es posible estudiar y analizar a la Administración Pública, bien sea en conjunto, o en función de cada uno de sus elementos componentes Alejandro Carrillo Castro, Metodología para el estudio..., *op. cit.*, pp.70-84.

analíticos⁸⁰ con el propósito de estudiar a la administración pública -tanto en sus aspectos estables como dinámicos- a fin de analizar su estructura y funcionamiento, en términos de las siguientes factores: normativos o teleológicos, estructurales, funcionales y los llamados del factor humano⁸¹.

Normativos o teleológicos.- la congruencia de los objetivos y metas de la administración, en relación con los fines políticos, valores sociales y culturales y normas jurídicas que explican y justifican política y jurídicamente la existencia del Estado.

Estructurales.- la pertinencia de la base o estructura orgánica (áreas y niveles funcionales) con respecto a elementos tales como la división del trabajo, la precisión de las responsabilidades o la definición de los niveles jerárquicos y las líneas de comunicación entre los diferentes niveles, unidades y órganos que componen la administración pública. También permiten conocer el grado de complejidad o simplicidad de la estructura orgánica, así como la adecuada o inadecuada integración de los mecanismos de coordinación y de control que operan en los distintos niveles de la administración, así como los casos de superposición o traslape que suelen presentarse entre sus distintas áreas o niveles funcionales.

Funcionales.- la pertinencia de las funciones o actividades que tienen o

⁸⁰ Estos modelos se centran en el diagnóstico esquemático de las variables principales y en el desarrollo y análisis de un conjunto sistemático de términos y de relaciones. Alejandro Carrillo Castro, *Metodología para el estudio...*, op cit., p. 14.

⁸¹ *Ibid*, pp 89-97

deben tener asignados los órganos administrativos para cumplir los fines y funciones que se les ha asignado. Son aquellos que se refieren -a nivel de métodos, procesos y procedimientos- a la eficiente conexión que debe existir entre los medios y los fines que se asignan a cada órgano o unidad administrativa, así como al conjunto de la administración pública.

En cuanto al factor humano de la organización, el enfoque de sistemas, lo entiende desde la perspectiva de las aptitudes, las actitudes y, en general, de la cultura administrativa del personal público (valores, costumbres, hábitos y tradiciones) así como a los estilos de trabajo (modos de dirección y motivación, y grado de participación) que influyen en forma decisiva en la configuración de los sistemas y estructuras que tienen a su cargo el cumplimiento de las funciones y que pueden facilitar o inhibir tanto la acción misma de la administración, como los cambios que se proponen al momento de proyectar una reforma. El análisis de estas variables permite evaluar, entre otros aspectos, el grado de participación y trabajo en equipo, el desarrollo individual y colectivo de los trabajadores, la productividad y el grado de satisfacción y armonía en el trabajo, así como la capacidad de los trabajadores para hacer frente a los nuevos problemas que surgen⁸². En este sentido, para un estudioso del subsistema de personal "el problema central de la moderna administración de personal es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y

⁸² Ibid., pp. 97-98

coordinadamente con los demás. Para resolver este problema se han desarrollado técnicas que tienden a despertar en el trabajador motivos auténticos y eficaces para ello; a "motivarlo" adecuadamente para desarrollar sus habilidades para trabajar en equipo con la mayor productividad.(...) Esto sólo es posible cuando el empleado no ve su trabajo como instrumento de servidumbre, sino cuando representa un medio de satisfacer tanto sus necesidades materiales, como sus más justas aspiraciones humanas"⁸³.

En términos generales esta es la perspectiva del análisis de sistemas en cuanto al estudio para el cambio del aparato gubernamental que se mantiene dentro de los marcos del modelo jurídico-formalista. Aunque con una visión más dinámica e integradora, este enfoque mantiene al factor humano dentro de los parámetros determinados por la normatividad, las estructuras, funciones y procedimientos. Si bien considera una mayor preocupación por la motivación y los procesos de trabajo, no rebasa los límites clásicos del predominio de las estructuras formales del fenómeno organizacional.

En el caso de América Latina las transformaciones basadas en el modelo tradicional, que desde diferentes perspectivas se han abordado, se caracterizan fundamentalmente, por las acciones de readecuación a los esquemas vigentes: eliminar las superposiciones funcionales, ahorrar

⁸³ . Miguel Duhalt Krauss, La Administración de Personal en el Sector Público. México, INAP, 1972. p. 17.

funciones y reformatizar jerarquías. El esfuerzo de planificación formal que genera como producto final del organigrama, debe ser seguido por la desagregación cuidadosa y meticulosa de cada aspecto del mismo. Ello supone la descripción de cada cargo que incluye la normación de las funciones a desarrollar, el establecimiento de circuitos y procedimientos uniformes. El manual organizacional desarrolla cada uno de estos planos e instituye la nueva organización.

Es decir, el cambio ha tendido a centrarse "en un aspecto bien delimitado, el nivel administrativo formal, procurando, al mismo tiempo, darles expresión jurídica. Se ha dado énfasis absoluto a la estructuración de lo que se ha llamado la "jerarquía cargo-labor"⁸⁴.

"La reforma administrativa es desde esta perspectiva, un gran esfuerzo de depurar las incoherencias acumuladas en los esquemas formales anteriores, y producir una vasta reordenación de funciones que elimine las infracciones a los principios-axiomas" del paradigma formalista⁸⁵.

Esta concepción de reforma administrativa se basa en la premisa de la dicotomía entre política y administración. Según la cual existe un campo de acción bien definido, "el político", donde se fijan a través de procesos de esta índole, los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Y hay otro ámbito totalmente diferenciado, "el administrativo", dedicado

⁸⁴ Bernardo Kliksberg, "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual" en Teoría de la Burocracia estatal. Paidós. 1984. p. 465.

⁸⁵ Bernardo Kliksberg, ¿Cómo transformar al Estado? México, Fondo de Cultura Económica, 1993 p 55

puramente a su "ejecución" y carente de todo contenido político. Así el estudio y cambio deberían centrarse en el ajuste principalmente administrativo formal del "instrumento de ejecución"⁸⁶.

Adicionalmente a la presunción de que por allí pasaría la vía central del cambio administrativo, este enfoque supone la noción de que la organización así programada funcionará ajustándose al plan previsto. Así la autoridad sólo se originará en las fuentes formales establecidas en el organigrama y sus normas complementarias, y se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas en el mismo. La comunicación circulará también sólo a través de dichas líneas. Las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescritos por los manuales respectivos.

En este contexto el actor organizacional, tanto a nivel individual como grupal, se le define y ubica a partir de la programación detallada de la jerarquía cargo-labor, incluyendo la delimitación detenida de funciones y la idea conexas de que el personal deberá ajustarse estrictamente a dicha programación. La gestión del personal tiende a adquirir un carácter meramente administrativo y logístico a partir de criterios eficientistas formales, como un insumo, en el estilo de administrar otros insumos que emplea la organización, como los recursos materiales, financieros y en este caso los recursos humanos. Personal pasa a significar, principalmente, reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones,

⁸⁶ Bernardo Kliksberg, "La reforma administrativa en...", *op. cit.*, p. 469.

informes, controles. En este encuadre, la capacitación, a su vez, se reduce a proporcionar los elementos imprescindibles, y en algunos casos la inclusión de estrategias motivacionales, a fin de un mejor desempeño de las funciones específicas⁸⁷.

Resumiendo, la perspectiva estructural en el estudio y el cambio de las organizaciones públicas se ha centrado en conceptos identificados con los aspectos de la organización formal, sin que se consideren o analicen las variadas dimensiones del actor social que se tejen e influyen en el contexto de los campos estructurales.

Desde el punto de vista de la teoría de la organización la tendencia estructural "sostiene que existe una realidad empírica permanente para los conceptos macroestructurales tales como las funciones, la formalización, la centralización y la estructura organizacional. Las colectividades y construcciones macroestructurales son algo más que la sola agregación o suma de los individuos o actividades que las conforman"⁸⁸.

En esta postura, el actor organizacional -el individuo o el grupo- no es la unidad de análisis en la investigación. Al estudiar la organización esta corriente se ocupa de las propiedades agregadas de las poblaciones en los aspectos puramente estructurales que surgen de la propia organización⁸⁹.

Si bien, se han considerado estrategias para el estudio y cambio de los

⁸⁷ Ibid , p.469

⁸⁸ Jeffrey Pfeffer, Organizaciones y teoría de las organizaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1992 p 32.

⁸⁹ Ibid , p. 35

actores organizacionales, éstas han sido enfocadas desde el perfil conductista hasta los estudios más modernos del comportamiento humano en las organizaciones⁹⁰. Sin embargo, su aplicación ha sido limitada, debido a la incuestionable relevancia que se les otorga a los aspectos normativos, estructurales y funcionales en el análisis organizacional de la administración pública.

Al actor organizacional se le concibe como parte de una estructura organizacional que delimita sus funciones y tareas específicamente a fin de lograr los objetivos institucionales.

Resumiendo, la postura estructuralista dominante concibe al personal

⁹⁰ La denominada escuela moderna, que abarca las corrientes actuales del pensamiento administrativo y organizacional, ha realizado importantes avances en cuanto al análisis y cambio del personal en las organizaciones a través de los procesos de trabajo. En este amplio abanico de perspectivas encontramos: la Administración por objetivos que ha estudiado nuevas formas de desarrollo en los procesos de trabajo, como la promoción del espíritu de equipo entre los participantes, buscando una mayor identificación tanto interpersonal como con los móviles de la organización a través de la apertura de canales de amplia colaboración y comunicación entre los integrantes. Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y ...*, op. cit., p158. Por su parte, la Administración creativa crítica el inadecuado concepto de trabajo que considera a los individuos como un engranaje más del aparato productivo o una extensión de las máquinas, restringiendo con ello sus posibilidades de aportación. Por ello, propone modificar el concepto tradicional del trabajo dignificándolo a fin de que el individuo encuentre en él un medio de realización y pueda manifiesta plenamente su capacidad. En este contexto, todo lo que se realice en beneficio del mejoramiento del papel del individuo en los procesos de trabajo redundará positivamente en la propia organización. Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y...*, op. cit., 159-161. Finalmente, el denominado Desarrollo organizacional "entendido como una pedagogía orientada a la adecuación y el fortalecimiento de las organizaciones, dentro de un contexto de evolución continua, teniendo como propósito básico mejorar la eficiencia y la operación general. Parte de la necesidad de dar una respuesta viable a los problemas derivados de una situación cambiante, centrando la atención principalmente en las personas y sus formas de comportamiento, así como en su interacción social". Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y ...*, op. cit., p162. "Resumiendo, el Desarrollo Organizacional es un esfuerzo planificado que se basa en una estrategia pedagógica, por la que se intenta aprovechar de una mejor manera la experiencia y el potencial de los individuos, mediante la inclusión de un elemento externo (agente de cambio) que actúa como impulsor del proceso, de acuerdo con el ritmo que marque la evolución de la organización, procurando que ésta actúe más analítica y participativamente en la resolución de sus problemas. Para ello emplea técnicas grupales, de comunicación y liderazgo, sesiones de confrontación, talleres de trabajo, observación participante, entrevistas, etc. El propósito final es crear un clima de franqueza, identificación y cooperación en que la emulación y la competencia se orienten positivamente para que las actitudes, nexos interpersonales, pautas de conducta y el desempeño individual y de grupo se adapten a una situación cambiante y se vinculen de una manera más consciente con los propósitos de la organización". Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y ...*, op. cit., p. 164. El proceso que implica la utilización de esta vertiente de análisis y cambio es

público como parte de la estructura orgánica y dentro de ésta lo considera esencialmente en función de las necesidades y preferencias racionales, de carácter eminentemente conductista, que motivan su acción e interacción en el terreno de la organización. Esta visión analítica representa una separación entre el actor -individuo y grupos- y la estructura organizacional, al no estudiar las vinculaciones y mecanismos sociales en que se generan la acción y la reproducción de los actores dentro de la organizaciones públicas. Por ello, esta perspectiva resulta insuficiente para aprehender la complejidad del factor humano pues el personal público no sólo es el instrumento humano de ejecución de las decisiones del aparato estatal, sino que está presente como una complejidad social, política y cultural que no absorbe mecánicamente las modernas tendencias y tecnologías administrativas.

3. Crisis del Modelo Burocrático-Formalista

Ya para fines de la década de los setentas el Estado Benefactor entra en una crisis de legitimidad profunda generando una reconfiguración del aparato estatal en los diversos contextos nacionales. Este rediseño se enmarca en una reforma del Estado y ya no sólo en el mejoramiento de la administración pública. Esta transformación desencadena ya no sólo la crítica al modelo burocrático-formalista sino su crisis como modelo de análisis y cambio prevaleciente.

Los cuestionamientos sobre la viabilidad de este modelo surgen desde la década de los años setenta en razón al limitado impacto real de las reformas administrativas implantadas en diversos países. "El movimiento de cambio ha caído con alta frecuencia en un "reduccionismo", al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global. La ha estrechado y, al hacerlo, ha violado su naturaleza real. Las consecuencias prácticas han sido que el comportamiento organizacional no se modifica mayormente cuando sólo se trata de incidir sobre aspectos limitados del mismo y con una fuerte carga de formalidad estructural. Los aspectos administrativo-formales constituyen una de las dimensiones a atender necesariamente, pero no agotan el problema, ni son las de mayor poder definitorio⁹¹.

No obstante, las reformas administrativas desencadenadas, para redimensionar o reformar al Estado Benefactor en crisis, sus parámetros

⁹¹ Bernardo Kliksberg, "La reforma administrativa en . . . op. cit . , p 468

continúan realizándose bajo los criterios básicos del modelo tradicional de reforma. Aunque con una mayor atención "a las nuevas condiciones económicas (...) y buscando una rearticulación con los usuarios"⁹². Esta perspectiva de refuncionalizar el aparato administrativo continua dominando el escenario internacional desde la década de los setentas. "Los procesos de simplificación administrativa, desregulación, privatización de empresas públicas, modernización de organismos y dependencias, además de cambios en funciones y normatividad, se inscriben en este tipo de situaciones"⁹³.

Con base en el estudio de varias experiencias de reforma, desde los años setentas, tanto en países desarrollados como en los llamados en vías de desarrollo Cabrero señala "si se ubica el discurso de cambio en los casos nacionales analizados(...) se observa una pretensión por inducir cambios profundos a partir de una reforma integral; sin embargo, al analizar las acciones emprendidas, en la mayor parte de las experiencias, éstas se ubican en procesos de reestructuración del aparato o, a lo más, de reforma administrativa"⁹⁴.

Si bien, el modelo de reforma administrativa de tipo burocrático formalista sigue predominando, aunque bajo una directriz de "adelgazamiento del aparato gubernamental", también se está abriendo un panorama de

⁹² Enrique Cabrero, *Del administrador...*, op. cit., 64.

⁹³ *Ibid.*, p.64.

⁹⁴ *Ibid.*, p.66

transición hacia la búsqueda de nuevos caminos para transformar el aparato estatal. En este contexto, el paradigma de la gestión pública va construyendo propuestas que responden más directamente a las transformaciones que exige el contexto de la reforma del Estado.

Pues el avance hacia nuevas formas de organización del aparato estatal demanda, con urgencia, la incorporación de cuerpos analíticos que permitan la aprehensión de la complejidad organizacional en todas sus dimensiones. Aunque es válido y necesario ajustar las estructuras formales, el cambio es mucho más complicado y entraña múltiples dimensiones.

Una de estas dimensiones es la referente a la acción e interacción de los actores sociales en la organización. Por ello, los enfoques más finos sobre la complejidad de la acción humana en las organizaciones van llamando la atención de estudiosos de las organizaciones estatales.

"El proceso organizacional real dista mucho de la visión de análisis formal desarrollada dentro de los parámetros del modelo burocrático-formalista. Pues las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, psicosociales, antropológicos, económicos, que definen en conjunto su dinámica efectiva. Conceptos como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional. Las organizaciones en la realidad no responden normalmente a los supuestos

sobre los que se basan los organigramas y los manuales de normas"⁹⁵. En lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.

Para obtener transformaciones es necesario incidir más allá de las formas, y abocarse en dimensiones sustantivas tales como el cambio en las correlaciones de poder, el desarrollo de motivaciones, nuevas actitudes y la alteración de valores⁹⁶. Si bien, el enfoque formalista considera estas dimensiones sustantivas, desde la perspectiva de criterios conductistas, su aplicación real y por tanto su resultado ha sido muy limitado. Al respecto la experiencia demuestra que el cambio basado fundamentalmente en las disposiciones legales, estructurales y funcionales no pudieron dismantelar y aún menos modificar el comportamiento organizacional de los actores. Comportamiento enraizado en relaciones de poder, creencias, interpretaciones y valores del personal público.

⁹⁵ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado?* México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p.55. Asimismo, en otro trabajo el mismo autor cita a un importante estudio de la organización al señalar que "los efectos de la burocratización sobre el principal determinante del grado de rendimiento, el factor humano, son regresivos "Induce a una reacción en dos direcciones fundamentales: o los hombres se <ajustan> y se <redondean>, según las exigencias burocráticas, resignando sus potencialidades fundamentales de creación, o resisten la presión burocrática saboteando de uno u otro modo la actividad de la organización. Argyris describe con realismo el conflicto: "la organización formal y los controles de la administración se basan en el supuesto de que los seres humanos, por un sentido de adhesión, actuarán racionalmente, y por una serie justa de recompensas aceptarán un mundo en que se les exige que dependan de otros y estén subordinados, y en el cual usarán sus capacidades interpersonales más importantes. Las investigaciones personales indican, sin embargo, que este supuesto es contrario a la naturaleza misma de los individuos maduros de nuestra civilización. Como organismos dinámicos, los seres humanos no pueden hacer más que reaccionar, y lo harán en una de estas dos formas: o combatiendo la organización o aceptándola con apatía y sin sentirse implicados en ella". Bernardo Kliksberg, *Gerencia Pública en tiempos de Incertidumbre*. Madrid, INAP, 1989. p 79.

⁹⁶ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al .. op. cit., p. 57.*

En efecto, en la práctica la acción humana ha demostrado ser mucho más compleja. Las variables "marginadas" se hacen sentir cotidiana y permanentemente. Las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder, las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de normas, los contenidos reales de las tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales⁹⁷.

No obstante, la evidencia de estos hechos, la perspectiva estructural de análisis, los ha registrado como "patológicos", pues se están violando los planteamientos formales. Pero la situación es más profunda. Corresponden a dimensiones que han sido desconocidas por el análisis meramente formal. Son patológicos desde la perspectiva restringida de dicho análisis, pero en la realidad entrañan el verdadero comportamiento del actor social en la organización. La perspectiva del actor social permite enriquecer el análisis del personal público, al estudiarlo desde categorías más dinámicas y complejas y no sólo a partir de conceptos administrativos que lo ubican como un insumo, si bien fundamental, en una estructura que lo determina; pero que la realidad ha cuestionado al demostrar que no sólo es una variable que se adapta mecánicamente a los cambios estructurales de la organización.

⁹⁷ Bernardo Kliksberg, "La reforma administrativa en . . .", op. cit , p. 465.

CAPÍTULO III. EL ACTOR SOCIAL EN EL ANÁLISIS POSMODERNO DE LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA

1. Las categorías sociales en la teoría de las organizaciones

En la teoría de las organizaciones están integradas categorías analíticas, tales como actor, acción y estructura; las cuales han sido generadas y desarrolladas a lo largo de la teoría sociológica. Esta incorporación conceptual al campo de estudio de las organizaciones es un ejemplo del carácter interdisciplinario del conocimiento social. Así, las diversas interpretaciones que se han planteado en la teoría social acerca de la dinámica y relación entre actor, acción y estructura, también han influido en la teoría de las organizaciones. En el desarrollo de la primera parte de este capítulo presentamos este panorama a fin de ubicar la visión que de estas categorías plantea el análisis posmoderno de las organizaciones.

La acción social⁹⁸ del sujeto o actor⁹⁹ es un punto de estudio fundamental

⁹⁸ Acción social - secuencia intencional de actos con sentido que un sujeto individual o colectivo (a menudo designado como "actor" o "agente") lleva a cabo escogiendo entre varias alternativas posibles, con base en un proyecto concebido anteriormente, pero que pueda evolucionar en el transcurso de la misma acción, con el fin de conseguir un objetivo, o bien de transformar un estado de cosas existente en otro estado más agradable, en presencia de una determinada situación -compuesta por otros sujetos capaces de acción y reacción, normas y valores, medios y técnicas operativas utilizables para tal fin por parte de objetos físicos-, la cual es tenida en cuenta conscientemente por el sujeto en la medida en que dispone de informaciones y conocimientos al respecto Luciano Gallino, Diccionario de Sociología. México, Siglo XXI, 1995, p.1.

⁹⁹ . Sujeto o actor social - sujeto individual o colectivo (a menudo designado como "actor" o "agente") que desarrolla a través de su acción un papel o rol. Éste está constituido por el "conjunto de normas y expectativas que convergen en un individuo en cuanto ocupa una posición determinada en una red más o menos estructurada de relaciones sociales, o bien en un sistema social. Tales normas y expectativas provienen de los individuos que ocupan las posiciones vinculadas con las del sujeto, tienen para éste carácter externo, objetivo, en diverso grado obligante y constrictivo; son susceptibles de diversas interpretaciones, y según la situación

para comprender las formas en que esta acción se desarrolla en las diversas construcciones sociales. Por ello, el problema de la relación entre actor y sociedad, o entre la acción humana y la estructura social¹⁰⁰, es una preocupación central de la teoría social¹⁰¹ y en el contexto de la teoría de las organizaciones esta reflexión nodal se traduce en el análisis de la relación entre el individuo y la organización.

Las preguntas referentes a la dinámica y a las formas en que la acción de los actores se vincula con los rasgos estructurales no tienen respuestas definitivas y acabadas, pues forman parte de los avances del proceso que significa el desarrollo del conocimiento científico de la realidad social.

Es en este contexto que la acción social ha sido estudiada desde diversas corrientes dentro de la teoría social. Algunas propuestas tienen como eje de atención la estructura-aparato de un sistema social dado al cual ubican como referente para explicar la acción sin prestarle importancia al actor que la realiza; por otro lado, hay escuelas teóricas que, ubicándose en posición contraria, analizan la acción teniendo como elemento central, para

pueden ser en diverso grado respetadas, ignoradas o evitadas. Luciano Gallino, *Diccionario de Sociología*, México, Siglo XXI, 1995, p.677.

¹⁰⁰ "Estructura social - trama, retícula de las relaciones de interdependencia relativamente estables que existen en un conjunto determinado de posiciones sociales, papeles, instituciones, grupos clases u otros componentes de la realidad social, del mismo nivel o de distinto nivel sin importar la identidad de los componentes que eventualmente se suceden como sujetos de las relaciones". Luciano Gallino, *Diccionario de Sociología*, *op. cit.*, p.410.

¹⁰¹ "Alain Touraine define el objetivo de la sociología.. "es el estudio de los sistemas de acción, (...) el estudio de las relaciones sociales definidas a partir de un cierto modo de intervención de una colectividad sobre sí misma"(.) En este sentido, supone que la acción de los actores de alguna manera arma, desarma y rearma a un sistema social a partir del juego de los intereses de los actores participantes del sistema social y de los esquemas que de alguna manera los crean y mediante los cuales constituyen sus objetivos sociales ". Murilo Kuschnick, "Alain Touraine: entre el actor y el sistema", en *Revista Sociológica* número 7/8 mayo-diciembre de 1988, p.120.

su comprensión y explicación, al sujeto social que la realiza, sin considerar a la estructura-aparato.

"Estas dos posiciones investigativas, finalmente, juegan el papel de dos reduccionismos opuestos en la teoría sociológica: el objetivista y el subjetivista; situación que presenta una falsa dicotomía de lo social, pues estudia polarmente la acción social desde lo macrosocial o desde lo micro, y construye un antagonismo entre estructuras y sujetos que, en consecuencia, proporciona muy poco conocimiento de lo social construido"¹⁰².

Con el propósito de superar esta dicotomía entre actor y estructura en la teoría sociológica también se han generado posturas analíticas más amplias e integradoras de lo social al incorporar en su estudio la acción del actor a través de los factores y procesos que la constituyen y que a su vez son constituidos por dicha acción. En este sentido, se acepta que "de manera dinámica, los sujetos sociales con su accionar del todo consciente o no, conforman su realidad y a su vez son conformados por ella, ya que construyen y son formados por redes de relaciones sociales particulares, por tradiciones y por diferentes historias sociales que integran diversas reglas y mecanismos del juego social;(...) esto representa una comprensión más global de la acción social como poseedora de una inteligibilidad

¹⁰² Antonio Zamora Arreola, "Aproximaciones para el estudio de la acción social. De los reduccionismos objetivistas y subjetivistas a propuestas globalizadoras", en Revista Sociológica número 14 septiembre-diciembre de 1990, pp.13-14.

radicalmente superior (...)"¹⁰³.

Al ser la organización moderna una de las estructuras básicas de la acción colectiva, las dimensiones teóricas que estudian la construcción del fenómeno social han influido en la comprensión de sus diversas manifestaciones, en este caso en el desarrollo de la teoría de las organizaciones.

Por ello, las posturas analíticas de la teoría social -en términos de la relación y dinámica entre actor, acción y estructura- han influido en las perspectivas de la teoría de las organizaciones¹⁰⁴. Así, se presentan los planteamientos que consideran ya sea la relevancia o el predominio del individuo o de la estructura en la explicación de la acción social dentro de las organizaciones. Lo que Jeffrey Pfeffer denomina "la controversia individualista - estructuralista"¹⁰⁵ y que a continuación presentamos de

¹⁰³ Antonio Zamora Arreola, "Aproximaciones para el estudio de la acción social. De los reduccionismos..." *op. cit.*, p.29.

¹⁰⁴ Teoría de las organizaciones.- "Encontramos en el origen de la teoría propiamente organizacional dos vertientes distintas:

a) una proveniente de la sociología, con orientación académica y con intenciones de comprender el fenómeno social en todas sus manifestaciones, en que lo organizacional constituía un importante pero parcial aspecto a ser considerado en su relación con el todo social: Max Weber.
b) Otra relacionada con el intento de encontrar formas nuevas y cada vez más eficientes de conseguir que las organizaciones logran sus objetivos. La escuela clásica de administración o de administración científica. Mario M. Rodríguez, *Gestión Organizacional*. México, Universidad Iberoamericana y editorial Plaza y Valdez, 1996, p.33-34. Sin embargo, es desde los años cincuenta cuando este cuerpo teórico explica el fenómeno organizacional de forma sistemática. La teoría organizacional es un campo heterogéneo e interdisciplinario. En él se desarrollan vertientes de la psicología industrial y organizacional como también perspectivas sociológicas de las organizaciones. Así, "una consecuencia de la índole interdisciplinaria del campo ha sido el enfoque sobre diferentes niveles de análisis. En su mayoría, los sociólogos se han interesado por el estudio de las organizaciones como unidades, mientras que los psicólogos han tomado un enfoque del individuo como unidad de análisis. Los economistas, politólogos y antropólogos suelen también centrar su atención en los aspectos macroestructurales de las organizaciones, aunque con algunas excepciones". Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de ...*, *op. cit.*, p.38.

¹⁰⁵ Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría ...*, *op. cit.*, pp.30-36.

manera general.

Perspectiva individualista

Esta perspectiva basa su investigación, en la conducta y las actitudes humanas, a partir de la suposición de metas, necesidades y preferencias preexistentes por parte del individuo. Consecuentemente, todas parten de las premisas de previsión, intención, actitudes y conducta mediadas en gran parte por el conocimiento racional, o al menos deliberadamente racionales, por parte de los actores sin considerar los elementos y las condiciones estructurales en que se desarrolla la acción del individuo. Por ello, "lleva a despersonalizar las necesidades psicológicas de los individuos en función de un postulado normativo, difícil de admitir, según el cual existe para los individuos -y en consecuencia también para las organizaciones- un modelo ideal de salud psicológica y moral, lo que nos lleva a interpretar todo el juego organizativo únicamente sobre dicha dimensión psicológica y moral"¹⁰⁶.

Esta perspectiva reduccionista hace posible a la vez tomar en cuenta los objetivos más comunes del individuo, y proyectarlos sobre un modelo simple de negociación que será el común denominador de todas las relaciones complejas que forman la trama de la vida de la organización.

Es decir, privilegia la relación individual del actor hacia la organización y

¹⁰⁶ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*. México, Alianza, vol. II, 1990, pp.40-41.

hace de ella una entidad abstracta totalmente separada de los actores que la constituyen. Desde esta perspectiva la estructura que proporciona las contingencias de la recompensa, o las posibilidades de la acción no es considerada, por lo que las respuestas de los actores "son esencialmente individuales y se hallan lejos de consideraciones de influencia social, imitación y otras influencias macroestructurales"¹⁰⁷ de la organización.

Perspectiva estructural

La vertiente estructuralista establece que las colectividades, como las organizaciones, pueden entenderse recurriendo a conceptos estructurales sin que sea necesario considerar o estudiar los microprocesos que tienen lugar dentro de ellas. Este punto de vista sostiene que existe una realidad empírica permanente para los conceptos macroestructurales tales como el rol, la formalización, la centralización y la estructura organizacional. Las colectividades y construcciones macroestructurales son algo más que la sola agregación o suma de los individuos o actividades que las conforman¹⁰⁸. En este sentido, consideran que todas las racionalidades se pueden jerarquizar e integrar en una sola, suponen que la organización puede perfectamente definirse por sus objetivos y por las circunstancias tecnológicas, económicas, políticas y ecológicas que se le imponen desde el contexto y que determinan las estructuras y modos de funcionamiento

¹⁰⁷ Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría ...*, op. cit., p 88.

¹⁰⁸ Ibid., p.33.

organizacionales. Con esta perspectiva, las circunstancias humanas no son más que otra limitación, quizá más difícil, que obliga a hacer acomodos y excepciones pero dentro de límites tolerables.

Esta vertiente se centra en la integración normativa, estructural y funcional de la acción a través de la cual los individuos pueden ser moldeados por las normas de sus funciones, que a su vez están reforzadas por sus expectativas y apoyadas en la existencia de valores integradores¹⁰⁹.

El argumento planteado por esta perspectiva es que la situación es obligada para los individuos y tiende a producir semejanzas en las respuestas, independientemente de cualesquiera diferencias individuales en las metas, necesidades o preferencias¹¹⁰.

Perspectivas con una mayor relación entre el actor y la estructura

Desde luego, la búsqueda de cuerpos teóricos más integrales también se presentan en la teoría moderna de las organizaciones. En estos enfoques denominados "construccionistas sociales", la perspectiva de acción del actor se reflexiona y explica en términos de procesos, emergentes casi causales, que desarrollan y reproducen una construcción social de la realidad organizacional. Estos planteamientos presentan un mayor acercamiento entre el actor y la estructura al considerar "(...) el hecho de que las estructuras sociales son a la vez creaciones humanas y

¹⁰⁹ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el ...*, op. cit., p.81.

¹¹⁰ Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría ...*, op. cit., pp. 135-137.

restricciones sobre el proceso de la creación de significados (...).¹¹¹"

No obstante, que en estas corrientes teóricas se plantea un acercamiento entre el individuo y la estructura -y no una dicotomía como en otras vertientes de la teoría organizacional- también se presenta en su análisis la relevancia ya sea del actor o de la estructura.

Las teorías de corte estructural suelen enfocarse más en los procesos de creación de la realidad social, en cómo la acción y la interacción se desenvuelven en las organizaciones a través del tiempo. Así, se enfoca la reflexión del proceso de construcción de las decisiones¹¹² y de la formación de los paradigmas organizacionales a través tanto de los procedimientos y las maneras de organización del trabajo, para producir el bien o el servicio; como en la formación de significados que dan sentido a la identidad colectiva a través del desarrollo de un paradigma compartido¹¹³.

¹¹¹ *Ibid.*, p 229

¹¹² A nivel de la organización se presentan las teorías del proceso de decisión que refuerzan la naturaleza secuencial y desenvuelta de la actividad en las organizaciones. Puesto que la participación en las decisiones organizacionales es a la vez segmentada y discontinua, puesto que las preferencias se desarrollan y cambian en el tiempo, y puesto que la interpretación de los resultados de las acciones es a menudo problemática, la conducta no puede predecirse a priori ni por la intención de los actores individuales ni por las condiciones del medio ambiente. En cambio las organizaciones se consideran como contextos en los cuales convergen personas, problemas y soluciones, y los resultados se determinan preponderantemente mediante el proceso y las restricciones sobre ese proceso. La racionalidad no puede orientar la acción en esta perspectiva, porque se considera que la racionalidad, las metas y las preferencias surgen en la acción en vez de orientarla. Por otra parte, el conocimiento de las restricciones y fuerzas externas es insuficiente para predecir la acción a causa de las ambigüedades e incertidumbres que implica el registro de estas demandas externas dentro de la organización y su incorporación en el lenguaje y los significados compartidos por los diferentes actores de la organización. Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de...* *op. cit.*, p.21.

¹¹³ Esta perspectiva de las organizaciones como paradigmas "hacen hincapié en la naturaleza socialmente construida de las realidades organizacionales. Estas perspectivas cognoscitivas de las organizaciones contemplan la organización como un sistema de significado compartido, en el que gran parte del trabajo organizacional consiste en la manipulación de símbolos y en el desarrollo de un paradigma organizacional compartido. La acción se rige por los sistemas de significado que surgen y se desarrollan dentro de la estructura social para entender el mundo

Con respecto a los enfoques, en que la visión del individuo predomina, la orientación se dirige hacia el estudio de la acción a través de la percepción¹¹⁴ que éste tiene de la realidad organizacional en que trabaja. Asimismo, se reflexiona sobre el papel del lenguaje¹¹⁵ y de elementos no racionales¹¹⁶ tales como el afecto y las emociones en los procesos de interacción social del actor.

En suma, esta vertiente que explica a las organizaciones como construcciones sociales, aporta al estudio de la organización dos elementos fundamentales: analiza a la organización como un proceso de acción y articulación sociales e incorpora dimensiones de la complejidad humana no consideradas en la visión clásica del comportamiento organizacional.

Las categorías analíticas de la teoría social -como actor, acción y estructura- están presentes en la teoría de las organizaciones, ya sea desde la vertiente que privilegia al individuo o la postura que se centra en

social, y a través del desarrollo de una perspectiva compartida y de un orden negociado, proporcionan estabilidad y cohesión a quienes se encuentran dentro del sistema. Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de .. op. cit.*, pp 21-22.

¹¹⁴ "El enfoque etnometodológico se caracteriza por su acento relativo en el marco de referencia de una situación específica así como también por su énfasis en el otorgamiento de sentido cognoscitivo. (...) un mayor énfasis sobre la elaboración de las explicaciones de eventos como las que dan individuos que utilizan sus propios procesos cognoscitivos dentro de un contexto social". Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de .. op. cit.*, p.23.

¹¹⁵ "Puesto que el procesamiento cognoscitivo utiliza sistemas de categorías moldeados por lenguajes, estos lenguajes tienen una fuerte influencia sobre las creencias. Así pues, el énfasis en la construcción social del significado y en la elaboración de las explicaciones conduce naturalmente a un enfoque sobre el lenguaje y su desarrollo y uso en las organizaciones". Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de .. op. cit.*, p.238.

¹¹⁶ Hay influencias directas del contexto social sobre la conducta y muchas de estas influencias son emocionales más que cognoscitivas en su origen. (...) Collins sostuvo "La dinámica emocional implícita se centra en los sentimientos de membresía en las alianzas. Este autor ha dicho que las organizaciones y otras estructuras sociales son mercados en los que los recursos culturales y emocionales son los medios de cambio". Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de .. op. cit.*, pp.241-243

la estructura; como también en las perspectivas que enfocan su atención más hacia los procesos de construcción social, al entender a la organización como producto colectivo.

Actualmente, una de las posturas más relevantes en el estudio de las organizaciones, es el llamado análisis posmoderno que se interesa en investigar los mecanismos de interacción social, que se desarrollan dentro de los sistemas de acción humana, en su relación con las estructuras. Por las aportaciones de sus reflexiones, en cuanto al estudio de la acción humana, presentaremos en el siguiente apartado algunas de sus líneas de estudio que pueden ampliar la visión del análisis organizacional para la gestión pública.

2. El actor en el análisis organizacional posmoderno

La complejidad del panorama en el que se desarrollan las organizaciones, a finales del presente siglo, exige cambios cualitativos tanto en la perspectiva de su estudio como en los instrumentos de su análisis.

"A través del desarrollo amplio y multifacético de la teoría de la organización, ha resurgido con gran fuerza la necesidad de ahondar en los procesos que hacen cambiar y adecuarse a una organización ante patrones de alta movilidad. Esto debido a que las variables del cambio contextual, la complicación de las relaciones humanas al interior de la organización, así como el avance tecnológico e instrumental de intervención, ha procreado

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

un constructo de elementos inseparables sobre los que cualquier institución tiene que hacer algo (...). Es decir, la confianza que hace algunos años generaban técnicas e instrumentos generales de diagnóstico, y el cambio de las organizaciones, ya dejan claras y serias dudas respecto a que sean capaces de tratar la complejidad relacional de cualquier organización para, ya no digamos inducirla, sino siquiera interpretarla integralmente"¹¹⁷.

El análisis debe encontrar "los espacios dinámicos que son claves en las relaciones organizacionales, para idear procesos de intervención y afectación a fin de impulsar olas de cambio, más que cambios globales regidos por una regla casuística simple"¹¹⁸.

La búsqueda de alternativas para el desarrollo de las organizaciones ha llevado a considerar la posibilidad de generar nuevos paradigmas que rompan con visiones formalistas.

El proceso de crisis que se vive ha despertado profundas dudas respecto al tratamiento de situaciones delicadas en el cambio y la transformación de las relaciones sociales en las organizaciones.

Es en este panorama que han surgido, dentro de la teoría organizacional, perspectivas en las que la acción humana se interpreta desde ópticas más dinámicas, menos lineales, más en la lógica humana del poder, el conflicto

¹¹⁷ David Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional Hacia nuevos paradigmas*. México, CIDE, División de Administración Pública No. 6, 1992, p.7

¹¹⁸ David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas: Fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización* México, CIDE, División de Administración Pública No. 20, 1993, p.21.

y la interpretación simbólica de los actores. A este tipo de análisis organizacional David Arellano lo denomina posmoderno y "... tiene que ver con el rompimiento de esquemas de observación de las organizaciones y con la reconstrucción de una vía analítica distinta (...)"¹¹⁹.

Desde la perspectiva que plantea este tipo de análisis organizacional se puede estudiar el proceso de transformación de las organizaciones públicas, a partir de una posición más variada que enriquece la interpretación y el análisis de la acción humana y sus procesos de cambio.¹²⁰

Es decir, la particularidad del enfoque posmoderno de las organizaciones centra su preocupación en los procesos a través de los cuales se articula la acción de los actores y la estructura organizacional.

Por ello, este perfil de análisis se presenta como una opción para la orientación del cambio organizacional público, pues posibilita el estudio del personal desde su acción como actor social, en términos de sus relaciones de poder, de su capacidad interpretativa como sujeto y de los valores culturales que lo mueven.

El actor en la organización es estudiado a partir de sus prácticas, sus conductas y sus interacciones que van construyendo los procesos de la acción humana, a través de dimensiones como: las relaciones de poder y

¹¹⁹ David Arellano y Raúl Coronilla, Cambio y organizaciones públicas... op. cit., p 17

¹²⁰ Ibid.,

la interpretación del actor desde una racionalidad basada tanto en el entendimiento estratégico como en valores culturales y no únicamente de su explicación a partir de supuestos puramente conductistas. En este contexto de estudio la relación entre actor y estructura se presenta más interactuante "los actores pueden crear la estructura y ser creados por ésta, en una dinámica donde el accionar humano es potenciado y restringido a la par mediante reglas y normas de comportamiento y acción. Este comportamiento se guía por la búsqueda de espacios de libertad, y es capaz de distinguir los límites negociados en la estructura"¹²¹.

En este panorama, "se ha desarrollado, en los últimos años, una corriente de pensadores de la organización que busca reevaluar la acción humana como aquella que se da más allá de las esferas racionales clásicas, dirigiéndose hacia el mundo del poder y del conflicto, pero en donde se procura observar "realistamente" la construcción de los locus de calculabilidad y argumentación de la acción humana en juegos estructurales y culturales (...).¹²²"

Este tipo de análisis permite aprehender y entender la complejidad de los actores individuales y colectivos al considerar que el poder, el conflicto, las interpretaciones estratégicas y simbólicas no son patologías o desviaciones sino realidades fundamentales en la acción humana.

El acercamiento a estas ópticas más "blandas" y más "flexibles" supera a

¹²¹ Ibid., p.2.

¹²² Ibid., p.11.

las perspectivas que explican a la acción humana como constreñida absolutamente por la estructura o en su caso como delimitada por metas, necesidades y preferencias que establecen los modelos de corte conductista. En estas nuevas vertientes la acción humana es entendida dentro de espacios de poder y de interpretación articulados por la acción de los actores. Así, "en la visión posmoderna de la organización el ingrediente principal es la inteligibilidad"¹²³.

En los apartados 3 y 4 de este capítulo presentamos dos vertientes en este tipo de análisis en cuanto a la acción humana, como producto y práctica colectiva: las relaciones de poder y la capacidad interpretativa y valorativa de los actores en la organización.

3. Actor y acción en las relaciones de poder

En esta sección desarrollaremos los principales planteamientos que Michel Crozier realiza en cuanto a la acción organizacional del actor en términos de las relaciones de poder.

En su libro, *El fenómeno burocrático*, M. Crozier señala que desde la escuela clásica de la organización, pasando por la llamada escuela de las relaciones humanas hasta la corriente neorracionalista, en sus análisis del factor humano en las organizaciones, no consideran las relaciones de poder en la acción e interacción de los individuos, que se desarrollan y

¹²³ Ibid., p.20.

articulan, alrededor de la pirámide jerárquica formal.

Las líneas de reflexión apuntadas en este libro, en cuanto a las relaciones de poder como fundamento de la acción de los actores organizacionales, las desarrolla más ampliamente en el libro *El actor y el sistema*, que elabora conjuntamente con Erhard Friedberg.

A continuación señalamos las reflexiones de estos autores que, desde nuestro punto de interés, enriquecen el análisis de la acción del actor social en relación a las estructuras organizacionales.

Al inicio de la obra los autores parten del margen de libertad en la acción del actor, al respecto señalan que "en una organización el hombre no puede considerarse solamente como una mano, lo cual suponía implícitamente el esquema tayloriano de organización, ni tampoco con una mano y un corazón únicamente, como proclaman los que abogan por el movimiento de las relaciones humanas. (...) tanto unos como otros olvidaban que el hombre antes que nada es una cabeza, es decir, una libertad, o, dicho en términos más concretos, un agente autónomo capaz de calcular y de manipular que se adapta e inventa en función de las circunstancias y de los movimientos de sus agremiados"¹²⁴.

Los autores presentan al actor como un productor y reproductor de la acción social en el marco tanto de su libertad como del constreñimiento de la estructura. Al respecto resaltan: "Tanto contra las ilusiones de los teóricos de la dominación y del condicionamiento como contra los

¹²⁴ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*. vol. II, Alianza, México, 1990, p.38.

fantasmas de prepotencia y de simplificación que surgen constantemente en los hombres de acción, es preciso aseverar firmemente que en ningún caso se podría asimilar la conducta humana al producto mecánico de la obediencia o de la presión de las circunstancias estructurales; es indefectiblemente la expresión y la práctica de una libertad por mínima que ésta sea; 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, y nunca es, pues, completamente previsible pues no está determinada, pero, por el contrario, siempre es contingente"¹²⁵.

La organización como sistema de acción colectiva

La acción humana como construcción social también se estructura en las organizaciones. Es decir, "la acción colectiva y organización son complementarias. Son las dos facetas indisociables de un mismo problema: el de la estructuración de los campos dentro de los cuales se desarrolla la acción, toda la acción"¹²⁶ de los actores involucrados en una organización. Por consiguiente, las organizaciones son consideradas como sistemas de acción que se constituyen y se manifiestan por la acción motivada de los individuos o de los grupos. De ahí, la importancia de estudiar las condiciones de desarrollo de la acción organizada de los hombres y de sus

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 38-39

¹²⁶ *Ibid.*, p. 17.

restricciones.

El actor organizativo su acción estratégica y el poder

Al considerar a la organización como un sistema de acción colectiva, proponen partir del actor, de sus objetivos y de la lógica de su acción, para comprender la relación entre éste y la organización. Por ello señalan "que el estudio del funcionamiento de las organizaciones no puede abordarse en lo abstracto ni se puede hacer a partir de alguna racionalidad a priori, aunque ésta sea sistémica. Tiene que pasar por la observación y la medida de las actitudes, los comportamientos y las estrategias de los miembros, por la evaluación de sus fuentes específicas, y por las restricciones de todas clases que limitan su margen de maniobra y que pesan sobre sus estrategias, para tratar de comprender la racionalidad de estas actitudes, comportamientos y estrategias mediante la reconstrucción de la estructura, de la naturaleza y las reglas del juego que juegan"¹²⁷.

A fin de lograr esta perspectiva se basan en el planteamiento estratégico en la acción¹²⁸ al caracterizar el comportamiento en términos de dos aspectos: "uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades con miras a

¹²⁷ Ibid. p. 99

¹²⁸ En el caso límite, no existe, pues, un comportamiento irracional; ésa es la utilidad que tiene el concepto de estrategia, que puede aplicarse indistintamente a los comportamientos en apariencia de lo más racionales y a los que parecen completamente erráticos. Tras el humor y las reacciones afectivas que dirigen este comportamiento día con día, es posible que el análisis descubra regularidades que no tendrían sentido más que si se relacionan con una estrategia". Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el ., op. cit.*, p.47.

mejorar la situación, y otro defensivo que consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por ende su capacidad de actuar"¹²⁹. La reflexión de la acción del actor en términos de estrategia "obliga a buscar en el contexto organizativo la racionalidad del actor y a comprender el constructo organizativo en las vivencias de los actores"¹³⁰. En este contexto el concepto de poder¹³¹ permite a los autores analizar al actor y su estrategia, en términos de su acción a través de las relaciones de poder.

Así, el constructo organizativo se establece como una estructuración del poder entre los actores. Este esquema supone que el poder determina las configuraciones entre actores e intereses, esto es, la estructuración de acciones y el manejo del conflicto.

En este sentido, afirman que el poder es una relación y no un atributo de los actores. "No puede manifestarse (el poder) -y en consecuencia hacerse restrictivo para una de las partes presentes- más que mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que condiciona sus objetivos personales (...) no se puede desarrollar más que a partir del intercambio de los actores comprometidos en una determinada relación,

¹²⁹ Ibid., p.47.

¹³⁰ Ibid., p.48.

¹³¹ "Nosotros partiremos de una formulación sencilla de lo que constituye, de alguna manera, el denominador común de todas las manifestaciones del poder: cualquiera que sea su "tipo", es decir, sus fuentes, su legitimación, sus objetivos o sus métodos de ejercerlo, el poder, en el plano más general, implica siempre la posibilidad, para algunos individuos o grupos, de actuar sobre otros individuos o grupos". Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el ..* op. cit , p. 55.

pues en la medida en que toda relación entre dos partes supone intercambio y adaptación entre ambas, el poder está inseparablemente ligado a la negociación"¹³².

En este sentido ¿qué es lo que se intercambia en una relación de poder? "El poder reside, pues, en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder, esto es, en su mayor o menor posibilidad de rehusar lo que el otro le pida. Y la fuerza, la riqueza, el prestigio y la autoridad, es decir, los recursos que poseen unos y otros no intervienen sino en la medida en que éstos les proporcionen una libertad de acción más grande"¹³³.

Estas relaciones de poder dependen de la acción que los actores puedan ejercer sobre las fuentes de incertidumbre que afecten, en mayor o menor grado, "la capacidad de la organización para alcanzar sus propios objetivos". "Así, cuanto más crucial sea la zona de incertidumbre controlada por un individuo o un grupo para el éxito de la organización, con más poder contará"¹³⁴.

El juego como instrumento de la acción organizada

Para explicar los mecanismos de la acción que se tejen en las relaciones sociales, las negociaciones de poder y la interdependencia es necesario

¹³² Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el ...*, op. cit., pp.55-56.

¹³³ *Ibid.*, p.59.

¹³⁴ *Ibid.*, p.66.

rebasar los conceptos delimitados de estructura, función o persona. Por ello, los autores incorporan el concepto de juego que "significa un cambio de lógica" pues es un "mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden su libertad"¹³⁵.

Es a partir del instrumento del juego que los actores reglamentan su cooperación, en la búsqueda de su propio interés; es el instrumento básico de la acción organizada. "El juego concilia la libertad con la restricción. 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 quiere decir que para el progreso de sus intereses, debe aceptar las restricciones que se le imponen. Si se trata de un juego de cooperación, que siempre es el caso tratándose de una organización, el producto del juego será el resultado común que busca la organización"¹³⁶. El juego está ligado a los modelos culturales de una sociedad y a las capacidades de los jugadores. Por ello, el margen de libertad que tienen los actores, por más reducido que éste sea, lo aprovechan para "elegir sus conductas" o sus "comportamientos de función" tomando en cuenta características del juego que puedan percibir con sus propias capacidades afectivas, cognoscitivas y culturales¹³⁷.

¹³⁵ *Ibid.*, pp 93-94.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 94.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 99.

Organización y poder

La organización como un sistema de acción colectiva delimita el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros que la conforman y define las condiciones -las reglas del juego- en las que éstos pueden negociar entre sí. Los marcos de negociación se desarrollan dentro de los parámetros establecidos en las reglamentaciones y la estructura de la organización. "Son las restricciones que se imponen a todos los participantes". Es así como poder y organización están ligados entre sí de manera indisoluble¹³⁸. Es decir, los actores sociales no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder, pero al mismo tiempo su acción estratégica es delimita por los parámetros establecidos tanto en los objetivos generales de la organización como por las estructuras y las reglas que rigen el funcionamiento de ésta.

Desde esta perspectiva de análisis la organización es un espacio de conflicto, y su funcionamiento el producto de los enfrentamientos entre acciones estratégicas contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres que utilizan las fuentes de poder de que disponen. "Los conflictos de interés, las incoherencias, los "lastres estructurales" que de ahí resultan no son las manifestaciones de quién sabe qué "disfunciones organizativas"; son el tributo que debe pagar una organización para poder existir y la condición misma de su capacidad para

¹³⁸ Ibid., p.65

movilizar las contribuciones de sus miembros y para obtener de ellos esa "buena voluntad" sin la cual no puede funcionar en forma conveniente"¹³⁹. Desde esta perspectiva la dinámica organizacional es un conjunto de constantes procesos de negociación y alianzas por parte de los actores organizacionales, a través de juegos de poder, de las zonas de influencia y áreas de incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Por ello, la organización no es solamente la estructura formal, la jerarquía y el orden sistémico que codifica la normatividad y el organigrama. La organización es un equilibrio de múltiples y divergentes acciones que se desarrollan y tienen su razón de ser en los parámetros institucionales. En este sentido se presenta la articulación entre las estructuras formadas por los actores y formadoras de los actores. Es decir, la vinculación entre los actores restringidos por las normas y posibilitados en su discrecionalidad por las normas¹⁴⁰. En resumen, la organización es la síntesis de la acción colectiva por parte de los actores a través de las relaciones de poder.

"Estudiar a la organización desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de las 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, paralela a la que el organigrama oficial codifica y legitima. Esta revelación

¹³⁹ Ibid., p. 77.

¹⁴⁰ David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas...* op. cit., p. 19.

permita delimitar la magnitud y el alcance reales de la autoridad oficial que el organigrama le confiere y apreciar el margen de maniobra real del que disponen los diferentes actores en sus respectivas negociaciones; en resumen, permite situar y comprender las "anomalías" y el "distanciamiento" que continuamente se observan entre la fachada oficial de una organización y los procesos reales que caracterizan su funcionamiento¹⁴¹.

Así, las organizaciones son espacios sociales creados en la interacción de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y sí flexiblemente, para alcanzar objetivos generales. En efecto, el alcance de éstos tiene su origen, paradójicamente, en la combinación de las diferentes interpretaciones del fin, en los juegos de poder y en las determinaciones desde la estructura organizacional¹⁴².

Poder, actor y estructura están sobre e interpenetrados. En este sentido, la estructura es lo que permite que existan los agentes mismos, al otorgar espacios de interconexión de diversos actores en relaciones de poder e influencia, de cambio y permanencia, modificación y estabilidad. Es decir, la estructura es una propiedad de límite y encuadramiento espacio-temporal de los sistemas sociales, propiedad que hace posible que diversos actores compongan un sistema de relaciones¹⁴³.

¹⁴¹ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el . . .*, op. cit., p.75.

¹⁴² David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas...* op. cit., p. 3.

¹⁴³ David Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional . . .* op. cit., p. 29.

3.1. El análisis estratégico del sistema de acción

Crozier y Friedberg desarrollan la perspectiva de la organización como un conjunto estructurado por actores que conforman un sistema de acción, en una dinámica basada en relaciones de poder, que se desenvuelve en los parámetros establecidos por las reglamentaciones que definen a la organización.

Así, en este contexto el "sistema de acción concreto es un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego relativamente estables y mantiene su estructura, es decir la estabilidad de sus juegos y las relaciones que existen entre éstos, mediante mecanismos de regulación"¹⁴⁴. En este sentido, las organizaciones son una clase particular de sistemas de acción que presentan una estructuración más fuerte y la formalización de los juegos en torno a sus objetivos.

Para el estudio de la acción humana, que significa la interdependencia, el conflicto y el logro de la cooperación en la dinámica de las relaciones de poder, los autores proponen el análisis estratégico a fin de comprender la relación entre el actor y la estructura. Así, el análisis de las estrategias de los actores parte de la interpretación que éstos dan acerca de: sus actividades y como las manejan ante las limitaciones y dificultades; sus interrelaciones y los conflictos que se presentan así como las soluciones

¹⁴⁴ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el ...*, *op. cit.*, p. 236.

que generalmente aportan; la evaluación que hacen de sus actividades, de sus relaciones y de sus situaciones y finalmente sobre la manera en que ven sus propias posibilidades de acción y las de los demás.

En esta ruta de investigación combinan tanto el conocimiento de las estrategias de los actores como las características del juego que se desarrolla a partir de las reglamentaciones organizacionales, entendidas como las normas que establecen la racionalidad en la acción. Es decir, los autores proponen asociar a la vez el contenido de la estrategia de los actores y el continente de juego que representa y estructura la organización a través de los modos de regulación y tipos de juego predominantes.

Este tipo de análisis permite vincular al actor y a la estructura al estudiar su integración a través de los mecanismos de reproducción que permiten su conocimiento y dinámica de funcionamiento. Así, esta postura posibilita el acercamiento de dos orientaciones contradictorias que se mantienen juntas pero no reconciliadas: " la de la estrategia egoísta del actor y la de la coherencia finalizada del sistema"¹⁴⁵.

Para articular ambas visiones, una desde el actor y la otra desde la estructura, plantean el concepto de juego en tanto mecanismo social integrador. La regulación del sistema estructura los juegos que definen cuáles son las posibilidades de estrategia racional para cada uno de los actores. "La naturaleza y las reglas de los juegos condicionan, cada

¹⁴⁵ Ibid., p. 196.

instante, las estrategias de los actores, pero a cambio, también están condicionadas por éstas"¹⁴⁶.

Este tipo de análisis estratégico contribuye al entendimiento del sistema de acción que representa el fenómeno organizacional. El conocimiento que genera este análisis enriquece el estudio de las organizaciones públicas a fin de interpretar la realidad concreta en que se desenvuelven y a partir de ahí proponer las estrategias de cambio en su funcionamiento. Reconocer la complejidad en el sistema de acción de la relación entre el actor y la organización nos proporciona el conocimiento de las capacidades y recursos reales con que cuenta a fin de plantear las posibilidades del sistema ante el cambio. "El mecanismo habitual de las reformas o de las intervenciones de cambio que se llevan a cabo en un sistema del que no se tienen medios de conocimiento suficientes, lleva consigo un juego de acciones y de reacciones en el cual gradualmente se asfixia cualquier voluntad de transformación. La acción del cambio, que no se basa en una apreciación suficientemente razonable de los juegos y de las regulaciones que gobiernan el sistema sobre el cual se quiere actuar, trae consigo reacciones de defensa. El "sistema" se adapta manteniendo su identidad mediante una serie de ajustes compensatorios que transforman de una manera casi total el sentido de la reforma"¹⁴⁷. En este sentido, es fundamental el conocimiento de las capacidades y los recursos disponibles

¹⁴⁶ Ibid., p. 203.

¹⁴⁷ Ibid., p.334

de los participantes a fin de conocer limitaciones y alcances para su movilización en el cambio y hasta la imposibilidad de esta movilización, dadas las características y las reglas de los juegos que prevalecen en la organización.

Si la acción del cambio se fundamenta en un conocimiento suficiente de estos ámbitos de la organización, se puede actuar con el sistema de acción y no contra él. Generalmente, este análisis no es una preocupación en la agenda de los reformadores "nunca se le dedica tiempo suficiente a los análisis previos del contexto en el cual o sobre el cual se opera; incluso rara vez se reconoce la existencia de este problema. Se invierten sumas considerables de energía y de dinero en analizar, estudiar y descomponer los aspectos técnicos y económicos de los problemas, pero se olvida que estos problemas sólo existen a través de los sistemas de acción que los resuelven, y que estos sistemas no se reducen a problemas materiales, sino que son constructos humanos que nunca obedecen mecánicamente a la conminación o a las decisiones de una cumbre o de un regulador central, lo que finalmente hace que se comprometa el provenir sobre las posiciones de principio que no se basan en conocimiento alguno"¹⁴⁸.

Sólo se puede realizar una estrategia de cambio razonable en la organización si el sistema de acción que conforman los actores se articula con la transformación de los aspectos estructurales y normativos.

El conocimiento de los sistemas de acción permite que las rupturas que

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 335.

representan los cambios no lleven a "crisis regresivas y puedan aportar efectivamente innovaciones duraderas, a través de la experimentación y del aprendizaje de nuevos juegos y de nuevos modos de gobierno" o de reglamentación¹⁴⁹.

El cambio como transformación del sistema de acción significa la modificación y construcción de capacidades colectivas que posibiliten la innovación de las relaciones de poder en un marco de estructuración y reglamentación igualmente reformado.

Este análisis estratégico nos acerca a la visión del fenómeno organizacional como un complejo social múltiple, contradictorio, multirracional y estructurado en lógicas de poder y dominación que se tejen a partir de objetivos generales que definen la razón de ser de la organización.

"Las organizaciones públicas pueden encontrar en estos planteamientos una explicación sumamente rica de la complejidad de su accionar, así como de la dificultad de establecer lógicamente, en un esquema, al poder y a la acción como insalvables en la relación organizacional, cuando lo mejor sería aprender de su lógica antes que obviarlo o (peor) quererlo eliminar"¹⁵⁰.

Esta perspectiva permite el estudio de las organizaciones y sus posibilidades ante el cambio a través de los mapas de las relaciones de

¹⁴⁹ Ibid., p 344.

¹⁵⁰ David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas ... op. cit.*, p. 11.

poder y las redes del juego que se desarrollan en ellas, a fin de conocer diversos ángulos en el ejercicio del poder organizacional tales como: el poder de los diversos actores -individuales y colectivos-, la conformación de alianzas, las fuentes en que se utiliza el poder y las estrategias y tácticas para el desarrollo y ejercicio de la influencia política en las zonas de incertidumbre organizacional.

Así, los mecanismos de activación del poder son importantes para entender a las organizaciones desde la perspectiva política que sin duda es determinante en las dimensiones del cambio.

El cambio es la transformación del sistema de acción de la organización, el cual está significativamente definido por las relaciones de poder que se desarrollan en su interior, reconocer explícitamente este ámbito político en el análisis organizacional significa ampliar las posibilidades de su entendimiento para generar su modificación. Lo contrario es quedar en la punta formal del "iceberg" organizacional.

4. Actor y acción en la construcción simbólica

La vinculación actor-estructura, a partir de las relaciones de poder, es una parte fundamental, sin duda, en la dinámica organizacional. Sin embargo, no agota la complejidad de la acción humana. Pues también existe el ámbito de la interpretación simbólica y valorativa del actor que se manifiesta y reproduce en su interacción social.

Al respecto, presentamos las ideas más relevantes de Anthony Giddens, autor que desarrolla análisis sugerentes en cuanto a los procesos de estructuración de la acción de los actores.

Acción social y Estructura

Giddens plantea que el mundo social es producido y está constituido por las acciones de los sujetos. Por consiguiente, la producción y reproducción de la sociedad ha de ser considerada como una realización de parte de sus miembros. Debido a que "los individuos son sujetos cognoscentes que son capaces de dar cuenta de sus acciones y no son entonces meros "soportes" de las relaciones sociales, ni tampoco "tontos" culturales; sino actores diestros que conocen mucho del mundo en que se desenvuelven"¹⁵¹. Ser un actor es ser capaz de desplegar, en el flujo de la diaria existencia, un rango de poderes causales que influyen en las acciones de otros actores. Es decir, la influencia de los actores a través de su acción en los asuntos y curso de los eventos.

Sin embargo, este dominio de la actividad humana es limitada. Pues los hombres producen la sociedad, pero lo hacen como actores históricamente situados (en estructuras de organización de la vida social), no en condiciones de su propia elección.

¹⁵¹ John B. Thompson, "La teoría de la estructuración; una revalorización de las contribuciones de A. Giddens", *Revista Sociológica*, México, mayo-junio 1988. p 190.

Producción y reproducción de la acción

En este punto Giddens rebasa la unilateralidad de la concepción de la acción como restringida por las estructuras. Las estructuras no deben conceptualizarse simplemente como imponiendo coerciones a la actividad humana, sino en el sentido de permitirla¹⁵². En este sentido, Giddens propone a la estructura y la acción como los términos complementarios de una dualidad, "la dualidad de la estructura".

Esta dualidad representa, según Giddens, una mayor vinculación y dinamismo entre acción y estructura al establecer el doble carácter de las estructuras pues simultáneamente hacen posible la acción y también la restringen. Sobre este concepto, Giddens ha escrito "que las estructuras sociales se constituyen por el agency humano y al mismo tiempo, son, sin embargo, el medio de esta CONSTITUCIÓN. Todo acto de producción es al mismo tiempo un acto de reproducción: las estructuras que permiten la acción se reproducen cuando ésta se lleva a cabo¹⁵³.

El avance en esta propuesta es el estudio de cómo la acción es estructurada en el contexto de la vida social y cómo los caracteres estructurados de la acción son reproducidos¹⁵⁴.

¹⁵² Anthony Giddens, *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Amorroutu, 1987 p164

¹⁵³ John B Thompson, "La teoría de la estructuración..", op.cit., p.190.

¹⁵⁴ Ibid., p 188

Los procesos en la estructuración de la acción

La forma en que Giddens vincula la acción y la estructura da paso al estudio de los procesos de estructuración y reproducción social. Estos procesos son las líneas de mediación entre el actor y la estructura. Giddens distingue tres modalidades de la interacción que también considera como aspectos de la reproducción de las estructuras:

A) La interrelación que parte de "la comunicación del sentido".- en la cual los actores formulan esquemas interpretativos o marcos de significado para comprender la realidad en que se encuentran. Estas interpretaciones constituyen la racionalización de la conducta en la interrelación de los actores. "El mundo social, a diferencia del mundo de la naturaleza, ha de ser captado como una realización diestra de sujetos humanos activos; la constitución de este mundo en cuanto <significativo>, <explicable> o <inteligible> depende del lenguaje, considerado, empero, no simplemente como un sistema de signos y símbolos, sino como un medio de actividad práctica para el entendimiento de la realidad que viven los actores"¹⁵⁵.

B) El ejercicio del poder en la interacción involucra la aplicación de medios que permiten a los agentes asegurar ciertos resultados.

C) Las normas morales y reglas que permean, a través de la interrelación social, las interpretaciones de la realidad y los parámetros en el ejercicio

¹⁵⁵ Anthony Giddens, *Las nuevas reglas del método...*, op. cit., p. 159

del poder.

El autor enfatiza que esta distinción entre estas modalidades, es más analítica que sustantiva o real. "En cualquier situación concreta de interacción, los miembros de la sociedad hacen uso de estos recursos y reglas como modalidades o formas de producción y reproducción, pero más como un conjunto integrado que como tres componentes discretos"¹⁵⁶. Estas diferentes modalidades están entrelazadas en las prácticas sociales de tal forma que aún las acciones o interacciones más mundanas expresan aspectos superpuestos de la totalidad estructural¹⁵⁷.

En este contexto, en que Giddens nos guía, la dinámica de la estructura organizacional es generada por los actores, por sus interrelaciones y por los procesos de estructuración de la acción de los actores, a través de: la capacidad interpretativa, las relaciones de poder y las reglas y normas sociales.

La capacidad de interpretación del actor que señala Giddens en los procesos de estructuración de la acción ha influido en la teoría de las organizaciones, a través del llamado análisis posmoderno, que busca explicar los mecanismos sociales que componen las prácticas colectivas que producen y reproducen las estructuras. Una de estas vertientes, la denominada pluralista busca desarrollar la apreciación del complejo proceso social a través del cual se constituye el arreglo organizacional. La

¹⁵⁶ John B. Thompson, "La teoría de la estructuración..", *op.cit.*, p.193.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp 193-194.

reproducción de las estructuras organizacionales es vista como directa e intrincadamente formada por la interacción social que tiene lugar entre los participantes. Los agentes son cognoscentes y pro activos y forman un marco organizacional en la interacción con otros agentes. Los esquemas interpretativos del "día a día" que los actores van conformando y a través de los cuales buscan estabilidades y cambios de los mismos procesos y reglas, es un proceso de preocupación sustantivo que ninguna de las escuelas de la teoría organizacional, desarrolladas hoy día, ha tratado en su totalidad. La complejidad de la tarea se observa en la aseveración que establece que conceptos como "estructura organizacional" o "mecanismos de control", solamente asumen una significación explicativa cuando emergen de las prácticas sociales concretas insertas en situaciones históricas particulares de actores sociales existentes. Las estructuras son condicionantes y restrictivas, pero porque agentes cognoscentes les dan significado a tales interacciones y no porque tales estructuras existan de facto como fuerzas abstractas¹⁵⁸.

Desde esta perspectiva el actor y la estructura componen un producto, no una dualidad dicotómica, ni una oposición permanente.

Así, el actor es producto y productor de la estructura en una relación que influye en las principales variables organizacionales. Influencia que se manifiesta en la interpretación y el sentido que los actores le dan a sus experiencias y a sus acciones. Esta acción colectiva está inserta en redes

¹⁵⁸ David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas* op. cit., p. 20

de procedimientos y operaciones institucionales que los actores reinterpretan permanentemente, a fin de encontrar espacios de negociación.

Por ello, en las múltiples determinaciones y normatividades estructurales los actores pueden tener alternativas de decisión, espacios y resquicios de libre elección, pautas ambiguas de comportamiento, interpretaciones disímboles de las relaciones a desarrollar, expectativas confusas y múltiples que permiten la discrecionalidad y la interpretación cultural y valorativa¹⁵⁹.

4.1. El actor en la cultura organizacional

El reconocimiento del actor organizacional, en su capacidad interpretativa y explicativa, actuante en la coyuntura, en la contingencia y con sentido desde su posición en la estructura, está generando en la teoría de las organizaciones esquemas analíticos más integrales de la cultura organizacional, a fin de elaborar estrategias de cambio desde esta perspectiva. Por ello, este perfil en el análisis cultural posibilita un acercamiento novedoso a la vida organizacional y provee de una interpretación capaz de intervenir en las organizaciones a efecto de transformarlas.

Así, en las vertientes más recientes en el estudio de la cultura, en la teoría de las organizaciones, se propone una óptica teórica, según la cual, la

¹⁵⁹ David Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional ... op cit*, p. 30.

cultura es un sistema de significados y símbolos colectivos. Por ello, es fundamental examinar los significados y las ideaciones colectivas, a partir de las cuales los actores sociales interpretan sus experiencias e interacciones y orientan su comportamiento¹⁶⁰.

"Concebir la cultura como un sistema ideacional cambia radicalmente la forma de abordar la investigación en este campo. En efecto, la cultura se construye entonces con concepciones del mundo y con productos simbólicos"¹⁶¹.

Así, la escuela simbólica de la antropología cultural, en que se basan los estudios más avanzados, o como diría Arellano posmodernos, de la cultura organizacional, establece que "(...) el análisis de la cultura no es una ciencia experimental en busca de la ley, sino una ciencia interpretativa en busca de significados"¹⁶². Es por esto que, se entiende la cultura como "...el tejido de significados en virtud del cual los seres humanos interpretan sus experiencias y orientan sus acciones"¹⁶³. Acciones que son productos sociales, públicos y colectivos.

Desde esta perspectiva, adquiere relevancia el actor organizacional al ser estudiadas sus interpretaciones así como los procesos en que se articulan, a través, de las interacciones sociales.

Esta orientación del análisis cultural transforma las organizaciones en

¹⁶⁰ Yvan Allaire y Michaela Firsirotu, "Teorías sobre cultura organizacional", en *Cultura Organizacional* Bogotá, Legis, 1992. p 10.

¹⁶¹ Ibid., p.15.

¹⁶² Ibid., p.21.

¹⁶³ Ibid., p.21

productos de la interpretación que hacen los miembros de su experiencia organizacional. Vistas de esta manera, "las organizaciones no constituyen realidades concretas y objetivas; son también construcciones sociales que emergen de una descodificación continua que hacen los actores de las acciones e interacciones organizacionales. Las propias acciones del actor constituyen el factor determinante en el establecimiento del sentido dado a una situación"¹⁶⁴.

En este sentido, se han generado propuestas, que parten de esta concepción de la cultura organizacional a fin de estudiar las organizaciones en términos de su dinámica como sistemas sociales.

Para esta escuela, el vínculo entre el actor y el sistema cultural es objeto de investigación empírica y constituye la base misma del estudio de los fenómenos culturales¹⁶⁵. Asimismo, este análisis simbólico de la acción humana desarrolla la investigación sobre los grados y modos de integración de los actores al sistema cultural dentro de un contexto organizacional determinado.

En este esquema conceptual propuesto por Allaire y Firsirotu para el estudio de la cultura organizacional el papel de los actores organizacionales tiene un lugar relevante en su interacción con los sistemas cultural¹⁶⁶ y socioestructural¹⁶⁷ de la organización. En esta

¹⁶⁴ Ibid., p.23.

¹⁶⁵ Ibid., p.28.

¹⁶⁶ "Sistema cultural.- reúne los aspectos expresivos y afectivos de la organización en un sistema colectivo de significados simbólicos: los mitos, las ideologías y los valores. (...) Este sistema cultural tiene la influencia de la sociedad que lo rodea, por el pasado de la organización y por los diversos factores de contingencia. Evoluciona también bajo la acción de los

propuesta los actores están "dotados de personalidad, de experiencias y talentos propios, quienes, según su estatuto y su posición jerárquica, pueden contribuir a la elaboración y modificación del sentido. Todos los empleados, cualquiera sea su función, tienden a elaborar una imagen coherente de la realidad con el fin de comprender el universo organizacional. El tipo de relación con el sistema cultural y el grado de participación en el sistema colectivo de significados, pueden variar de un empleado a otro, según las particularidades y la propia experiencia"¹⁶⁸.

En este esquema la cultura no es un elemento estático del que hace uso instrumental la organización, sino una materia prima viviente utilizada de manera diferente por cada actor y transformada por ellos durante el proceso de entendimiento de los acontecimientos organizacionales.

En este contexto, el sistema socioestructural, el sistema cultural y los actores son los elementos que constituyen a la organización y toman

funcionarios predominantes actuales y la interacción dinámica entre sus elementos culturales y estructurales. Los mitos establecen los vínculos afectivos duraderos entre un pasado venerado y la realidad actual, justificando y normalizando así las acciones y los líderes presentes. La ideología es un sistema coherente de creencias, que da explicaciones generales convincentes, a veces míticas, de la realidad social; ella justifica el orden social actual o propone metas radicalmente diferentes, pero exhorta sin equívocos a la acción colectiva. Los valores son interpretaciones simbólicas de la realidad, que prestan un significado a la acción y establecen normas de comportamiento social. Los valores son elementos constitutivos de la ideología que los integra en un sistema coherente de creencias. Pero los valores son también la expresión más concreta de la ideología. Así pues, las ideologías emplean los valores como apoyos y como herramientas de expresión, aunque los valores pueden existir independientemente de toda ideología. Aunque no son todas las organizaciones las que cultivan mitos e ideologías, todas tienen la tendencia a adoptar y mantener su propio sistema de valores y de las construcciones simbólicas correspondientes". Yvan Allaire y Michaela Firsirotu, "Teorías sobre cultura organizacional", en *Cultura Organizacional*. Bogotá, Legis, 1992. pp. 30-31.

¹⁶⁷ "Sistema socioestructural está compuesto de interacciones de las estructuras formales, de las estrategias, políticas y procesos gerenciales, así como de todos los elementos auxiliares de la vida y del funcionamiento organizacional (objetivos y metas formales, estructuras de autoridad y de poder, mecanismos de control, motivación y recompensas, procesos de selección, de reclutamiento y formación, etc.)" Yvan Allaire y Michaela Firsirotu, "Teorías sobre cultura . . .", *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 32.

sustancia con el juego de dos fuerzas; por una parte sus interacciones internas y por la otra las influencias que sobre ella ejercen la sociedad circundante, el pasado de la organización y los factores de contingencia del contexto.

Los vínculos de los actores son con el sistema socioestructural y con el sistema cultural de la organización. Estas articulaciones destacan el hecho de que los actores, mantienen relaciones económicas contractuales con la organización y que reaccionan a las solicitudes inherentes del sistema socioestructural. Asimismo, los actores se involucran con el sistema cultural que se compone por los valores básicos e instrumentales de la organización. Ellos, aprenden estos materiales simbólicos y crean presuposiciones y expectativas que definen sus acciones y llegan a ser parte de su estructura mental¹⁶⁹.

La relación del actor con la cultura organizacional, su integración al sistema de valores y de creencias, la influencia que ejercen sobre su interpretación las situaciones organizacionales, varían considerablemente en cuanto a sus formas y grados de intensidad.

Cultura y cambio en la organización

En la dinámica organizacional los actores tienen un marco interpretativo-

¹⁶⁹ Yvan Allaire y Michaela Firsirotu, "Un modelo multifactorial para el estudio de las organizaciones", en *Cultura Organizacional* Bogotá, Legis, 1992. p.96.

simbólico del mundo institucional, a partir del cual incorporan los procesos vividos. Por ello, en los procesos de cambio tiene que intervenir en este marco interpretativo de los actores a fin de generar las transformaciones requeridas por el nuevo marco de actuación en la organización. Si no se afecta este campo de la acción humana, los actores tenderán a reproducir la red de conocimientos, interpretaciones y relaciones que conocen: la del pasado.

En razón de que las organizaciones son a la vez creaciones sociales y creadoras de significados; es que la cultura organizacional se presenta como una perspectiva de análisis eficaz, tanto para la interpretación de la vida y los comportamientos sociales como para la comprensión de los procesos de crisis, adaptación y cambio radical en las organizaciones.

En toda organización, la existencia de hipótesis y de exigencias que constituyen la cultura, evoluciona paralelamente a las características más formales de la organización: sus objetivos, estrategias, estructuras y su sistema gerencial. Por consiguiente, es inevitable que la cultura y la estructura se entremezclen, que se apoyen y se refuercen mutuamente. En realidad, en la mayor parte de las organizaciones estos dos elementos están tan estrechamente ligados que se funden en una sola entidad.

Este perfil de administrar e intervenir en la cultura organizacional para alcanzar el cambio no se refiere a las ideas de cambio desde el modelo racional clásico. Esta perspectiva interviene a partir de una comprensión amplia de la cultura organizacional presente y de sus características

particulares para cambiar y adaptarse.

Asimismo, esta perspectiva de la cultura organizacional permite tener una visión amplia y dinámica de las organizaciones, transformando y redirigiendo las premisas de intervención a partir de la recuperación de la capacidad de entendimiento, interpretación y simbolismo en la acción humana.

En el proceso de cambio, ya sea para reestructurar o transformar a las organizaciones, se encuentra cada vez más un mayor convencimiento de que el éxito y la vitalidad organizacional dependen del desarrollo de culturas y valores apropiados. Las organizaciones deben cultivar las creencias, las exigencias y los valores, así como los modos de comportarse y los estilos de gerencia que son requisitos previos de la supervivencia y del éxito en un ambiente en constante cambio. En este contexto, no es por casualidad que el concepto de cultura organizacional haya llegado a ser tan popular en una época en que el cambio radical se impone en numerosas organizaciones. "La cultura constituye la base del funcionamiento organizacional. Es la fuente invisible donde estrategias, estructuras y sistemas adquieren su energía. El éxito de los proyectos de transformación depende del talento y de la aptitud de la gerencia para cambiar la cultura matriz de la empresa a tiempo y, de acuerdo con las estrategias, las estructuras y los sistemas formales de gerencia"¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Yvan Allaire y Michaela Firsirotu, "Revoluciones culturales en las grandes organizaciones", en *Cultura Organizacional*. Bogotá, Legis, 1992 p. 164

En los casos en que los procesos de cambio requieren de reorientación o reestructuración profunda se tienen que considerar no solamente las características formales de la organización (estrategia, estructura organizacional y sistema gerencial), sino también e inevitablemente, los valores básicos y el sistema de significados, es decir, la cultura de la organización. Una reorientación o reestructuración radical es sobre todo un cambio del sistema de valores básicos. Una transformación de éstos "constituye un cambio fundamental de punto de vista, un paso brusco de un esquema conceptual, de un conjunto de principios organizacionales a otro"¹⁷¹.

En este nivel de cambio "la organización debe llevar a cabo una revolución cultural que permita remplazar las creencias, las hipótesis, los valores y los símbolos por una cultura propicia a la realización de nuevas metas, de nuevas estrategias y modos de dirigir"¹⁷².

Si son necesarios cambios estructurales de fondo y se realizan en la organización sin que se haya elaborado una estrategia de cambio cultural en los actores, la estructura y la cultura se vuelven disonantes y se desincronizan¹⁷³. Ante esto, las modificaciones estructurales se desarrollan sobre la base de una cultura que corresponde a valores no actualizados que, generalmente, dificultan o bloquean los avances de las reformas de carácter estructural.

¹⁷¹ Ibid., pp. 169-170.

¹⁷² Ibid., p. 170.

¹⁷³ Ibid., p. 173.

Cuando se trata de cambios que afectan la cultura tradicional de la organización, se requiere de una estrategia de gestión simbólica que se articule a las reformas de los factores estructurales. Este tipo de gestión es esencial sobre todo durante los períodos de crisis y de transformación. Debe basarse en la comprensión de los procesos y prácticas que permiten la creación de símbolos, de significados y de valores, así como de una estrategia que canalice estos procesos.

El reconocimiento de que la cultura, la estructura y los actores constituyen los tres elementos que articulan las modalidades del cambio, conlleva a la necesaria comprensión de sus dinámicas y de sus mecanismos de transformación a fin de generar las herramientas indispensables en que se basen las estrategias de reforma¹⁷⁴.

Así, las estrategias de cambio estructural y cultural deberán considerar una serie de medidas coordinadas, que servirán de apoyo y justificación recíprocas para las transformaciones en estos dos ámbitos de la organización, y que tendrán como fin influir en los juegos de poder de los actores para efectuar las modificaciones en sus interpretaciones y valores respecto a la organización.

En este contexto, habrá que proporcionar al actor materiales simbólicos poderosos, así como una evidencia estructural tangible del nuevo orden instaurado en la organización y los estilos y las normas de comportamiento que correspondan a la nueva situación y que tendrán su reconocimiento y

¹⁷⁴ Ibid., p. 175.

recompensa¹⁷⁵.

Los cambios de estructura provocan cambios de cultura y, a su vez, la cultura debe generar y consolidar los cambios en la estructura. La tensión entre estos dos componentes en el cambio es inevitable, pero no debe llegar a un grado crítico que pueda provocar una desorientación, confusión y desconcierto dentro de la organización. Este nivel crítico puede presentarse en la medida que no se considere al sistema cultural de la organización como prioritario en la estrategia de cambio organizacional en la estructura.

La relación entre actor-acción-estructura, en su implementación cultural, significa un entendimiento colectivo respecto de las creencias sobre las relaciones en las que se fincan el conjunto de realidades organizacionalmente construidas, las operaciones permitidas y los axiomas exitosos de actuación. Asimismo, constituye un paradigma organizacional que posibilita la cohesión de los participantes y sus relaciones con el ambiente en que se desarrolla la organización. La particularidad, sin embargo, es que este paradigma se sostiene no por el acuerdo armónico de los actores, sino por la movilización de éstos para cohesionar y delimitar los espacios de poder y de interpretación en torno a parámetros organizacionales que aceptan la acción humana en una dimensión más compleja¹⁷⁶. Es decir, conlleva el desarrollo de una cultura apropiada que

¹⁷⁵ Ibid , p. 177.

¹⁷⁶ David Arellano y Raúl Coronilla, *Cambio y organizaciones públicas... op. cit.*, pp.22-23.

coordine, el sentido e interpretación, la funcionalidad de los acuerdos y de los entendimientos organizacionales; a partir de valores compartidos y de la validación de comportamientos apropiados a través de los nuevos códigos de entendimiento. Todo esto, sustentado en una estrategia de gestión simbólica que rebasa substancialmente la visión de una adaptación mecánica o de la imposición motivacional puramente cooperativa.

En suma, los móviles genéricos de la acción colectiva en una institución, existen como una unidad en la medida que la relación actor-acción-estructura alcanza el grado de una formación cultural que cohesiona y responde a la búsqueda de sentido del actor, a través de una gestión simbólica, los valores básicos e instrumentales necesarios para el funcionamiento de la organización.

"De esta manera, los enfoques organizacionales que parten de una visión de la compleja red entre actor-acción-estructura (agency), enlazados en relaciones no lineales ni determinísticas, sustentadas en la esfera del poder y la dominación (agency-circuito de poder), se han acercado continuamente a aceptar que los móviles genéricos de estas aglutinaciones humanas existen como una unidad en la medida en que tales agencies alcanzan el grado de una formación cultural entre los hombres y sus estructuras. Esto es, que el complejo "caos" del movimiento de los actores genera orden organizacional vía la suficiencia del agency para poner en marcha una serie de códigos simbólicos y de valores capaces de englobar la acción de los actores en una dinámica esencialmente conflictiva, pero

con controles, y potencialmente fructifera para interpretar y actuar con cierta efectividad sobre un mundo altamente incierto donde no pueden existir patrones universales y lineales de comprensión y predicción"¹⁷⁷.

En el cambio organizacional propuesto por la gestión pública el personal tiene un papel determinante. Por ello, para lograr este proceso de transformación es necesario abordar marcos de entendimiento que permitan comprender al personal público a partir de conceptos y categorías con mayores vertientes de reflexión e interpretación en su acción.

La construcción de la gestión pública como estrategia de modernización administrativa debe partir ,necesariamente, de una visión diferente a la del pasado y a sus esfuerzos generalizantes y homogeneizantes en cuanto al entendimiento de la acción humana en las organizaciones¹⁷⁸.

Ante esta necesidad de ampliar y diversificar las perspectivas de conocimiento de la realidad humana la vertiente posmoderna, en la teoría de la organizaciones es ,a nuestro juicio, de gran utilidad para entender a través del análisis organizacional a las instituciones gubernamentales. Por ello, este análisis de la acción humana puede proponerse como uno de los centros epistemológicos de la gestión pública¹⁷⁹; pues desarrolla lecturas e interpretaciones más dinámicas y creativas de los actores sociales en las organizaciones.

¹⁷⁷ David Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional .. op. cit.*, pp. 7-8

¹⁷⁸ *Ibid.*, p.6.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.6.

La gestión pública exige instrumentos de investigación con mayor capacidad de entendimiento sobre la acción y las relaciones de los actores sociales en las organizaciones. Ante esto el análisis organizacional posmoderno nos da respuestas acerca de los procesos en la interconexión y colisión de las acciones humanas, al estudiar a los actores en su acción heterogénea, superando las limitaciones de visiones basadas en estructuras normativas de comportamiento. Es decir, analiza el poder como una relación social de resistencia y cooperación y a la capacidad interpretativa como generadora de valores. Poder y valores intervienen, significativamente, en los parámetros de intercambio social a través de sus conductas y prácticas en su relación con la organización como el sistema de acción que los aglutina.

Abordar la acción humana desde las aristas del poder, el conflicto, la interpretación y los valores permite el estudio del personal público, como actor organizacional, al adentrarse en la investigación de los mecanismos de interacción social hasta ahora marginados por el modelo clásico de análisis, en el estudio y cambio de la administración pública.

En suma, consideramos que la visión expuesta a lo largo de este capítulo rebasa, sustancialmente, la explicación de actores monolíticos que actúan a partir de una racionalidad administrativa y operativa.

A nuestro juicio, conocer y reconocer al personal público como actor en la organización y a la organización como práctica social permiten un mayor entendimiento a fin de elaborar y aplicar estrategias que den respuesta al papel esencial, que la gestión pública otorga al personal gubernamental, en la transformación del servicio público.

El juego polifacético y contradictorio de los actores organizacionales debe ser considerado como una lectura interpretativa obligatoria en el análisis de las organizaciones. La creación y aplicación del cambio sustancial que significa la gestión pública representa el reto de rebasar parámetros de pensamiento y acción tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública.

Conclusiones

1. El conocimiento de los aspectos relevantes del contexto político, económico y social que caracterizan el final de la centuria es un punto de referencia obligatorio para la comprensión de cualquier fenómeno social político y económico que se pretenda investigar.

Se accede al entendimiento de este panorama de profundos y vertiginosos cambios a nivel mundial en la medida que se asume y práctica tanto un interés por el conocimiento acerca de estas transformaciones, como por un compromiso con la permanente actualización, a través de la lectura reflexiva de los materiales publicados que tratan las grandes tendencias del cambio que se presentan en todos los niveles de las sociedades modernas.

En este sentido, es fundamental abrir nuestra capacidad de percepción profesional ante la complejidad y la incertidumbre que representa el mundo de cara al próximo milenio. Por ello, la actualización en nuestra disciplina también significa rebasar la perspectiva que centra el proceso de actualización en la especialización y abrirse más hacia las posibilidades interdisciplinarias que plantean reflexiones centradas en las tendencias, que a nivel mundial, se manifiestan en los ámbitos económico, tecnológico, cultural, social y político. Esto con el fin de ampliar las capacidades

interpretativas y propositivas en el ejercicio profesional de la gestión pública.

En el caso del presente trabajo remitirnos desde este panorama nos orienta en el alcance y profundidad que representa la gestión pública en la reforma del Estado. Esta transformación del aparato estatal, en un contexto de globalización y crisis económica, nos permite entender el cambio cualitativo que la gestión pública significa para la modernización de la administración pública contemporánea.

2. Asimismo, a través del desarrollo de este trabajo constatamos el carácter interdisciplinario de las diversas disciplinas sociales, que desde diferentes ángulos de análisis, están aportando nuevas perspectivas para abordar el estudio y el cambio del aparato administrativo como fenómeno organizacional. En este sentido, desde las ciencias administrativas pública y privada como también desde la teoría sociológica y la teoría de las organizaciones se integran categorías analíticas y conceptos que enriquecen los parámetros de reflexión para la construcción de la gestión pública contemporánea. Estos avances contribuyen a la interpretación de las organizaciones públicas en su realidad no solamente estructural sino también en los mecanismos de integración de la acción entre los actores organizacionales y las estructuras. Estas perspectivas que incorporan categorías de análisis más dinámicas aumentan las capacidades de lectura en el proceso de comprensión de las organizaciones públicas a fin de

elaborar las estrategias de modernización que requiere el aparato administrativo en un panorama de redefinición estatal.

Uno de los aspectos centrales de la gestión pública, como estrategia de transformación de la administración gubernamental, es el papel definitorio que en este proceso de cambio tiene el personal público.

Este planteamiento de la gestión pública representa la modificación del sistema de acción humano en las organizaciones en términos de los juegos de intereses, pautas culturales, correlaciones de poder y resistencias al cambio. Es decir, la transformación de la organización como práctica social en sus mecanismos de interacción con la estructura.

Por ello, la amplitud en los horizontes de conocimiento que presentan las aportaciones del análisis organizacional, desde la teoría de las organizaciones, en términos del estudio de los actores sociales, redescubre la complejidad de la acción humana y evidencia el reto que representa su estudio para el cambio al entenderlo como agente activo en la producción y reproducción de la estructura organizacional.

Esta vertiente permite redescubrir al personal público como actor social cuya actividad se despliega a través de las relaciones de poder, el conflicto de intereses, su acción estratégica, así como en sus capacidades interpretativas y valorativas. Este conocimiento del actor organizacional y sus potencialidades y resistencias ante el cambio rebasa las percepciones del paradigma formalista-burocrático que lo reducen a la categoría

administrativa de personal público al acotarlo, fundamentalmente, a sus funciones normativas y operativas.

3. Otro importante resultado de este trabajo es el firme convencimiento de la urgencia de renovar la visión tradicional que del análisis administrativo se tiene en las clásicas perspectivas de estudio y reforma en las organizaciones públicas. Es fundamental revalorar e innovar al análisis organizacional como instrumento de investigación, a través de las aportaciones más recientes en la teoría de las organizaciones.

Es fundamental incorporar a este análisis una visión integral de la acción humana en el fenómeno organizacional. Este conocimiento de la acción humana proporciona elementos para entender las condiciones potencialmente favorables de los actores organizacionales a la innovación y fortalecer su movilización en el apoyo a la generación y consolidación de actitudes creativas ante al cambio.

En este sentido también la actualización del análisis organizacional, a través de la investigación administrativa aplicada, contribuye a la identificación y estudio de las resistencias de los actores ante la transformación de la organización.

Rebasar modelos tradicionales en el análisis organizacional significa asumir la práctica como un conocimiento basado en la actualización conceptual teórica y en la reflexión como fundamento de su aplicación en el ejercicio profesional. La práctica que se sostiene sólo en la experiencia

reproduce, generalmente, las visiones arraigadas en el perfil de análisis y cambio administrativos tradicionales.

Por ello, el análisis del aparato público y de su cambio deben ser profundizados a través de metodologías interdisciplinarias que permitan la intervención en sus diversas dimensiones, no sólo en las de perfil estructural, normativo y funcional. En este sentido, se puede abordar variables de la acción humana que orienten la formulación de estudios del comportamiento organizacional en dimensiones marginadas por el método de percepción utilizado en la visión formalista.

En el contexto de alta complejidad e incertidumbre a que se enfrenta la acción estatal, la discusión conceptual teórica y la investigación aplicada están en un proceso de transición en la manera de percibir, pensar y entender la dinámica organizacional del aparato gubernamental. Por ello, también se presenta el replanteamiento de los enfoques del análisis organizacional utilizados dentro de la visión de tipo estructural y formal en el conocimiento y cambio de las organizaciones públicas. Es decir, renovar, el análisis organizacional implica la superación y ruptura de percepciones limitadas en su capacidad de interpretación del fenómeno organizacional público.

Las propuestas que surgen en la revalorización del análisis organizacional desde las perspectivas estratégica y cultural representan el conocimiento de la acción humana como práctica social que se desenvuelve en el tejido contradictorio de las relaciones de poder, el conflicto y la capacidad interpretativa y valorativa de los actores organizacionales.

Entender a la organización desde esta perspectiva implica la aplicación de instrumentos y metodologías que aprehendan la acción humana de la realidad organizacional desde ópticas más complejas y dinámicas. Es decir, impulsa la actualización hacia nuevas orientaciones metodológicas que guíen el conocimiento de los sistemas de acción de las organizaciones con base tanto en la investigación de perfil heurístico como en el estudio de los avances teóricos de carácter interdisciplinario.

4. Otro de los mayores aprendizajes de este trabajo es la reafirmación del valor que significa la actualización teórica y académica en la práctica profesional. La necesaria articulación entre la teoría y la práctica es una obligación y un compromiso, que como profesionales de la administración pública, debe guiar nuestra reflexión y acción cotidianas en el quehacer laboral. Las capacidades interpretativas y propositivas que demanda el ejercicio en el ámbito profesional requieren la búsqueda de instrumentos más dinámicos y sensibles sobre el fenómeno organizacional público que se sustenten en las aportaciones más recientes, que desde las diversas vertientes de las ciencias sociales, están enriqueciendo el estudio de las

organizaciones. Es decir, el rebasar los antiguos paradigmas, la intuición que da la experiencia y el pragmatismo resultante que, en muchas ocasiones, abona la inmediatez de las acciones ante la velocidad del cambio y nos lleva a soslayar la necesaria actualización de los avances en la investigación tanto teórica conceptual como aplicada que pueden, sin duda alguna, innovar nuestro quehacer profesional.

La gestión pública como estrategia de modernización administrativa exige instrumentos de análisis que aterricen la teoría a través de la investigación aplicada.

Por ello, el cambio que significa la gestión pública tiene un buen inicio si como profesionales asumimos nuestro compromiso por el conocimiento, que supere lo inmediato, para centrarse en lo prioritario que representa la reflexión y el análisis de nuestro ámbito profesional.

Bibliografía

- Allaire Yvan y Firsirotu Michaela, "Teorías sobre la cultura organizacional", en *Cultura Organizacional*. Bogotá, Legis, 1992.
- "Un modelo multifactorial para el estudio de las organizaciones", en *Cultura Organizacional*. Bogotá, Legis, 1992.
- "Revoluciones culturales en las grandes organizaciones", en *Cultura Organizacional*. Bogotá, Legis, 1992.
- Arellano G. David, *Teoría de la organización y análisis organizacional. Hacia nuevos paradigmas*. México, CIDE, División de Administración Pública No.6, 1992.
- "Pluralidad y estabilidad: hacia el estado estratega en México", México, en *Revista CIVITAS*, No.8-9, enero-agosto 1992.
- *Diseño estratégico de organizaciones públicas. Una tecnología administrativa aplicada en México*. México, CIDE, División de Administración Pública No. 22, 1994.
- "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", México, en *Gestión y Política Pública*, vol IV, núm 1, primer semestre, 1995.
- Arellano G. David y Coronilla C. Raúl, *Cambio y organizaciones públicas: Fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización*. México, CIDE, División de Administración Pública No.20, 1993.
- Cabrero Mendoza Enrique, *Del administrador al gerente público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- Calle A. Jorge, *Análisis Estratégico: El diagnóstico bajo la teoría de sistemas y de los satakeholders*. Tesis de maestría, México, CIDE, 1989.
- Carrillo C. Alejandro, *Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*. México, Tesis doctoral, FCPyS., UNAM, 1981.
- Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*. México, Limusa,

1986.

Coronilla C. Raúl, *Diversos enfoques del cambio organizacional*. México, CIDE, División de Administración Pública No. 14, 1993.

Crozier Michel, *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorroutu, 1964.

--- *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1987.

Crozier Michel y Erthard Friedberg, *El actor y el sistema*. México, Alianza, vol.II, 1990.

Chantlat Jean-François, "Hacia una antropología de la organización", México, en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm 2, segundo semestre, 1994.

Deal E. Terrence y Kennedy A. Allan, *Culturas Corporativas*. México, Fondo Educativo Interamericano, 1985.

Denison R. Daniel, *Cultura Corporativa y productividad organizacional*. Colombia, Legis Editores, 1991.

Duhalt Krauss Miguel, *La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico*. México, INAP, 1972.

Dror Yehezkel, *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1996.

Drucker F. Peter, *La sociedad postcapitalista*. Colombia, Norma, 1994.

Gallino Luciano, *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995.

Giddens Anthony, *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Amorroutu, 1987.

Guerrero Omar, *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986.

Hans Joas, "la teoría de la estructuración de A. Giddens: apuntes introductorios sobre una transformación sociológica de la filosofía de la praxis", México, en *Revista Sociológica* mayo-junio, 1988.

Kliksberg Bernardo (compilador), *El rediseño del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1996.

- *¿Cómo transformar al Estado?*. México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1993.
 - *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
 - "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventas", México, en *Memoria del II Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, INAP, 1991.
- Kuschick Murilo, "Alain Touraine: entre el actor y el sistema", México, en *Revista Sociológica* No. 7/8 mayo-diciembre 1988.
- Leemans F. Arne (compilador), *Cómo reformar la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1977.
- Lessem Ronnie, *Gestión de la Cultura Corporativa*. Madrid, Editores Díaz de Santos, 1992.
- Löffler Elke, *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*. México, Documentos INAP, 1997.
- Martínez Chávez Victor Manuel, *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo*. México, Trillas, 1989.
- Medina G. Alejandro y Mejía L. José, *El control en la implantación de la política pública*. México, Plaza y Valdés, 1993.
- Nora Simon y Minc Alain, *La informatización de la Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1992.
- Osborne David y Gaebler Ted, *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México, Gernika, primera edición, 1994.
- Osklak Oscar (compilador), *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, primera edición. 1984.
- Pfeffer Jeffrey, *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1992.

- Ramírez Z. Juan M., *La Gerencia Pública en las sociedades en transición*. México, Mención honorífica del Premio INAP, 1995.
- Rodríguez M. Dario, *Gestión Organizacional*. México, Universidad Iberoamericana y la editorial Plaza y Vlades, 1996.
- Thompson John B., "La teoría de la estructuración; una revalorización de las contribuciones de A. Giddens", México, en *Revista Sociológica*, mayo-junio 1988.
- Uvalle B. Ricardo, "Objetivo y alcance de la gerencia pública", México, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 9, enero-marzo 1991.
- *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.
- "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", México, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 37, enero-marzo 1998.
- Zamora Arreola Antonio, "Aproximaciones para el estudio de la acción social. De los reduccionismos objetivistas y subjetivistas a propuestas globalizadoras", México, en *Revista Sociológica*, No. 14 septiembre-diciembre 1990.