

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

TEMA

***LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL PÚBLICA ANTE LOS RETOS DE UNA SOCIEDAD
PLURAL***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

ERNESTO PÉREZ JIMÉNEZ

TUTOR

DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ

AGOSTO/2006



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.

***Para Angélica, mi esposa,
por su amor,
que traducido en sensibilidad,
inteligencia y paciencia,
ha sido el viento permanente que se mueve.
La más sencilla de sus observaciones resultó
ser invariablemente una gran aportación.***

***Para Gloria Iliana y Ángel Ernesto, mis hijos,
quienes cada día me obsequian con su hermosa existencia,
que es mi razón, motivo y compromiso para tratar de ser mejor.
Su ayuda incondicional y oportuna fue
Punto de equilibrio a mis retenes técnicos.***

***Para Juan Carlos León, mi tutor y maestro,
en quien aprecio y valoro su enseñanza,
su análisis siempre profundo,
su regaño oportuno, su crítica propositiva y
sobre todo su enriquecedora amistad.***

***Agradezco a esta noble Institución que me ha formado y permitido ser parte de
ella ya como alumno, ya como docente. Mi compromiso permanente.***

***Gracias a mis maestros por sus conocimientos, orientación y guía; mención
especial a Ricardo Uvalle por sus cátedras siempre valiosas, por su atención y
tiempo a mis dudas, un honor ser tu alumno y a Roberto Moreno, pues sin su
apoyo, insistencia y tolerancia esta labor no hubiera fructificado, recibe mi
estimación y respeto.***

TEMARIO

ADVERTENCIA METODOLÓGICA	3
I LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA	
I.1 Jerarquía y Organización	10
I.2 Capital Humano y Organización	13
I.3 Política y Administración	15
I.4 La Organización Administrativa Pública y su Entorno	21
I.5 Comportamientos al interior de la Organización	23
I.6 Racionalidad y Organización	25
II ESTADO ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA	
II.1 Integración y Expresión actual de la Organización	30
II.2 Eficiencia de la Organización ante la Visión Social	36
II.3 Tamaño de la Organización	41
III REINTERPRETACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA PARA TRANSFORMAR LA ACCIÓN DE GOBERNAR	
III.1 Organización y Gobierno	50
III.2 La Gestión Administrativa ante la Noción de Organización	53
III.3 Proceso de Cambio Organizacional	60
IV HACIA UN NUEVO RAZONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA	
IV.1 Reconsideración conceptual en la Integralidad de la Organización Pública	69
IV.2 Deber Ser de la Organización Administrativa Pública	83
REFLEXIONES FINALES	89
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	92

ADVERTENCIA METODOLÓGICA

La presente investigación tiene su origen en veinticinco años de trabajo ininterrumpido en la Administración Pública, transitando en distintos niveles jerárquicos, con sus correspondientes grados de responsabilidad y autoridad en la atención de funciones diversas.

Experiencia que se conjuga con una formación académica en Ciencias Políticas y Administración Pública cuyo perfil he tenido la oportunidad de ejercer y por ello buscar en la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos otros ángulos de análisis y encuentro con la reflexión conceptual que permitan un mejor y mayor entendimiento del fenómeno político-administrativo.

Lo anterior ha representado conocer la organización administrativa pública desde dentro en dos vertientes: La primera en el desempeño de funciones originadas en algún ámbito de la misma en razón del cumplimiento de atribuciones específicas, para coadyuvar en la aplicación de sus resultados en cierto sector o grupo social.

La segunda que ha implicado la mayor parte de esos años, ha sido el participar desde la visión oficial, de manera directa en el análisis, regulación y dictaminación de su conformación estructural, incidiendo en sus dimensiones, distribución funcional y esquema tabular.

Esta segunda vertiente y su correspondiente experiencia se inicia en paralelo al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), quien heredaba de la administración precedente(1976-1982) lo que se podría apreciar como el primer estudio gubernamental articulado respecto de su organización que fue "la reforma administrativa".

Si bien hasta antes de 1976 se habían gestado acciones, éstas fueron aisladas y sin tener la cobertura, difusión e impulso de dicho proceso que resultado de la investigación teórica y práctica que lo revistió, significó la posición conceptual del gobierno respecto de su organización y con base en la misma proceder a su aplicación efectiva.

Para ello define la presencia de un área destinada de manera expresa a la investigación administrativa, que articulara mejoras en la construcción organizacional y su operación, lo cual sienta un precedente al generar una figura administrativa bajo los incipientes principios de actuación central de las decisiones en materia orgánico-funcional que con el tiempo habrían de desarrollarse.

Esta primera visión introspectiva que tuvo la organización pública portaba por objetivo, el necesario orden interno que propiciara en consecuencia responder articuladamente a la problemática social, lo que permitió al gobierno en turno realizar el balance entre sus carestías y existencias administrativas.

En consecuencia con lo anterior, se procura a partir de 1983 la atención de lo que se consideró prioritario como era la integración de un catálogo general de puestos que permitiera la agrupación de los mismos en atención a sus funciones y actividades, eliminando su dispersión.

Ello significaba la identificación de puestos en congruencia con la redefinición de los tipos de plaza, por dependencia.

La creación de tabuladores que dieran homogeneidad a la variabilidad salarial, mediante la clasificación de puestos y no en razón de las posibilidades presupuestales de cada Secretaría de Estado.

La sectorización de las entidades paraestatales, lo que daba lugar a la clasificación por tipo de entidad y su asignación en razón de su giro económico o social, conociéndolas en su totalidad y asumiendo su administración.

Se da lugar a la conjunción procedimental entre organización, plazas y presupuesto, al vincular los servicios personales con las estructuras orgánicas.

Surgen las primeras normatividades de contenido indicativo en la forma de integrar áreas, de dictaminar su procedencia y por ende su soporte presupuestal.

Las estructuras orgánicas o la presencia de puestos se ven directamente influidas por criterios de racionalidad presupuestal.

Como se puede apreciar, se da un giro a la investigación administrativa oficial, la cual se abandona por completo para incidir directamente en la operación, utilizando el andamiaje que ya se tenía estructurado perfilándolo como órgano rector de la organización.

Entre 1988 y 1994 se experimentan cambios más de nivel macro, cuando los procesos referidos a ingresos y egresos se ubican en una sola dependencia y se definen como consecuentes el uno del otro, reafirmando la presencia de criterios centrales indicativos en materia de organización.

A partir de 1995 se localizan áreas de oportunidad que permitieran ahondar en la emisión de directrices emitidas desde ese órgano central que alcanzaba una jerarquía superior dentro del esquema organizacional, fortalecía y ampliaba sus atribuciones y ejercía mayores mecanismos de control en la operación de los recursos destinados a los servicios personales.

Ello implicó generar una regulación superior a la que le precedió, con criterios de homogeneidad salarial y de prestaciones que abarcasen en similitud tanto al sector central como al paraestatal y de factibilidad presupuestal asociada a sus demostrados requerimientos, para dar a las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias la dimensión que sus recursos les permitieran.

La presente administración aduce la sobrerregulación en la materia y desde la misma área que dio comienzo al proceso regulatorio en 1976, se deroga prácticamente el marco normativo en su totalidad y por primera vez en un lapso aproximado de 25 años de normatividad constante (continuada o renovada), se genera un vacío al no substituirse como parte de un proceso de desregulación que diese por resultado en todo caso directrices más simples, dictando acciones mediante comunicados oficiales.

Esta relatoría de hechos del tratamiento de un ángulo específico de la administración pública que es la organización administrativa pública se concluye con la presencia de la actual Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, la cual enfoca a la organización desde la perspectiva del servicio profesional, supeditando su crecimiento y ocupación a los criterios que emanen en razón del mismo.

El marco regulatorio es centralizado y profuso e incide no sólo en la emisión de directrices para la operación, sino en la aprobación del esquema operativo que las dependencias pretendan aplicar, en los contenidos, tiempos y resultados.

Es decir, la Unidad opera mediante un proceso determinístico directo en la organización específica de cada Secretaría de Estado, como un concentrador de decisiones.

La praxis a lo largo de estos años conlleva a observar la intención de influir en la organización de modos no necesariamente continuados o de congruencia de lo posterior con lo anterior.

La determinación del tamaño de las organizaciones específicas no se da en atención a objetivos sino en razón de las restricciones al presupuesto en que los gobiernos se han manejado en los últimos 20 años.

La aplicación de una forma de hacer organización mediante criterios centralistas no precisamente resulta coincidente con lo que ha sucedido en el resto del entorno administrativo público a lo largo de distintas administraciones (la descentralización, los esfuerzos por desregular la operación, la agilización y tecnificación en trámites y servicios, la desincorporación de entidades paraestatales, las reformas en el agro o la presencia de organismos autónomos como nuevas figuras de la administración pública en México como es el caso del IFE y de la CNDH y la visión que se tiene de los mismos como organizaciones públicas que no gubernamentales en atención a su legitimidad social).

Lo anterior a la par del incremento participativo de la sociedad, de la incorporación organizada de diversos sectores de la misma como elementos de presión a la estructura de gobierno, propicia de sus dependencias la inclusión de procesos que les permitieran una mejor capacidad de respuesta en reconocimiento a una democracia creciente que se infiltra fuertemente en los modos de operación dentro de la organización, pero que es remitida a su ínfima

expresión mediante un férreo ejercicio de autoridad total e irrevocable por parte de la Unidad citada, aniquilando cualquier proceso evolutivo de la organización administrativa pública.

Ante esta realidad contrastante en los modos de hacer administración pública, dónde se atiende al supuesto de perfilar un tipo de gobierno más ejecutivo y especializado en sus distintas ramas de actuación al través de mecanismos democráticos internos que aseguren la participación responsable y eficiente de quienes lo integran.

Las condiciones imperantes para llevar a efecto la administración de la organización pública, propician el surgimiento de una serie de inquietudes respecto de la forma en que se ha venido aplicando.

¿Hasta dónde ha habido correspondencia entre los criterios centrales con los que a la fecha se sigue administrando la organización pública y la operación que se gesta en su interior que ha evolucionado en un sentido descentralizado?

¿La organización pública ha obtenido a lo largo de los años un desarrollo y madurez producto de su experiencia continuada o ha sido la resultante coyuntural de visiones aisladas, propósitos privativos de un grupo o hasta de la improvisación y la ignorancia?

¿Por qué la organización administrativa pública sigue bajo esquemas regulatorios tradicionales y profusos, soportados con la presencia de mayores controles, en contradicción con la simplificación regulatoria y de control mínimo y suficiente que se procura como parte de una gestión administrativa eficiente?

Si desregular, descentralizar y disminuir controles ha permitido como positiva consecuencia, adelgazar las estructuras, disminuir costos y agilizar la operación entonces:

¿Por qué no se ha seguido el mismo criterio en materia de organización y de los servidores públicos, manteniendo un centro decisorio que determina la dirección, la operación y el resultado, que por consecuencia tiene una estructura extremadamente amplia y con un alto número de servidores públicos que no tiene parangón en las organizaciones específicas del resto de las dependencias y que por efecto resulta una nómina costosa?

¿Por qué en este caso es admisible la sobrerregulación y su consecuente impacto en la operación al envolverla en el exceso de trámites y requisitos?

Estos cuestionamientos conllevan a reflexionar:

¿Si la configuración de un órgano de tales características se da para aplicar lo que en México sería un novedoso sistema de administrar y desarrollar el recurso humano como es el servicio profesional de carrera, no servirá éste tan

sólo para reforzar el centralismo y conducir la profesionalización por un esquema administrativo tradicional que se asumía superado?

Esta observación de los hechos que deriva en una serie de cuestionamientos requiere internarse en el ámbito de los estudios que hasta ahora se han hecho de la organización y su entorno para entender con la objetividad que ofrece el campo teórico el fenómeno administrativo, sus causales y sus efectos.

Por lo anterior la presente investigación tiene por objeto de estudio a la organización administrativa pública, medio a través del cual el Gobierno encuentra, articula y aplica los conocimientos, técnicas y herramientas mediante las cuales logra desempeñar las funciones a que se obliga.

La organización administrativa pública es un modelo de ordenación del proceso administrativo que contiene principios de actuación, valores y políticas que permiten la desagregación funcional en atención a la dimensión de atribuciones que un gobierno detenta por determinación jurídica.

En la actualidad, este esquema de organización piramidal, vertical con un sólido sistema presidencial, indicativo e inductor de la sociedad, se ve fuertemente amenazado por el incremento participativo de la sociedad en la determinación de las formas de actuación gubernamental, aunado al factor de exigencia ciudadana cada vez mejor agrupado en razón de afinidad de intereses.

La organización gubernamental se ve retada a desarrollar nuevos derroteros de actuación con una capacidad de respuesta cada vez más convincente y contundente o se verá ineludiblemente rebasada, en el riesgo de perder legitimidad y reconocimiento social.

La intención del presente documento es la de explorar las posibles contradicciones que se puedan estar generando al interior del sistema organizativo vigente, su capacidad para reconocerlas al través de quienes en el interactúan y por ende el grado de intencionalidad para dar cabida a corrientes novedosas que transformen a la organización pública y sus modos de hacer administración pública.

La problemática gubernamental actual se dirime en el desarrollo de los esquemas democráticos que en forma creciente más países están experimentando, en urgente necesidad de contar con nuevas herramientas, técnicas y procesos que le permitan mejorar constantemente su capacidad de respuesta ante la exigencia social y la consecuente dificultad para alcanzar consensos, cada vez más compleja.

Esta reingeniería ha encontrado un importante obstáculo en la presencia conceptual vigente de aquellos principios que en su definición entrañan los alcances deseados por el acto de gobierno.

Lo anterior significa reconsiderar algunos aspectos tales como:

-Identificar con claridad y precisión las diferencias entre institución y estructura, donde la primera prevalece y la segunda es susceptible de cambio para sostenimiento de la primera.

-Redefinir la eficiencia como principio de actuación institucional, más allá del acto racional, cuidadoso de los recursos, para proyectar resultados y reorientar o rediseñar los valores que conducen las acciones de los servidores públicos en las organizaciones.

-Establecer la figura del ciudadano como cliente ante los servicios que el gobierno ofrece; más aún, en razón de ello ¿por qué no como proveedor y principal accionista de los mismos? Por cuanto que es él, el ciudadano quien determina como quiere ser gobernado y quien aporta los recursos para que eso suceda.

Reinventar la organización es redimensionar la figura gubernamental ante la sociedad, donde los riesgos no se tienen del todo calculados y los temores ante la pérdida de poder o de su permanencia en él, son elementos de peso para no exponer la administración pública a una reforma profunda de su organización.

Así pues se realizan inserciones en el esquema actual, de técnicas o conceptos aislados que den una visión de actualización mediante la incorporación incluso de una terminología antes ignorada, refutada o desconocida a los esquemas organizativos de siempre, con fuerte raigambre centralista, en la generación de entes controladores del todo.

Lo hasta ahora expuesto como objeto de estudio se propició ante la presencia de hipótesis tempranas que se han ido moldeando en la medida que la investigación se fue desarrollando, al adentrarse en el ámbito cognoscitivo de la organización, sus alcances y determinaciones en el devenir administrativo como el medio sustancial al través del cual el gobierno tiene expresión y legitimidad ante la sociedad.

La reflexión anterior conduce a la fijación de la siguiente hipótesis: Si la organización administrativa pública no abandona sus esquemas de operación tradicionales entonces las aportaciones de principios novedosos pero aislados, lo único que harán será reforzar las estructuras administrativas actuales, de acendrada cultura centralista y de nula participación democrática tanto al interior como al exterior de la organización.

Para la comprobación de lo anterior el análisis crítico se desarrolla al través de cuatro grandes apartados que permitan incidir en el conocimiento e identificación de distintos ángulos y variables de la organización pública.

En primera instancia se analiza la presencia de diversos valores que le son inherentes a la organización, prevaleciendo de antaño, modificándose en lo mínimo, vigentes en su contenido y determinantes para la organización, donde los mismos prevalecen por sobre quienes la integran al punto de determinar sus modos de actuación.

Valores que en su ejercicio actual tienen un peso específico dentro de la organización de tal forma que cualquier innovación a la misma les considera como elementos indispensables que den soporte a las aportaciones.

La intención es describirlos y analizarlos en su influencia y repercusión dentro del contexto de las organizaciones.

Por consecuencia, en un segundo apartado, se realiza un análisis de la situación prevaleciente resultado tanto de la presencia y persistencia de esquemas orgánicos que se pudieran estimar anacrónicos pero que finalmente siguen vigentes, como de la pretendida inclusión de aspectos aislados de las nuevas corrientes, su adaptación y asimilación para el sostenimiento paradójico de anteriores formas organizacionales.

En este escenario, se da lugar a un tercer apartado en el cual se analiza la importancia de la organización en la ingente necesidad de los gobiernos por ser cada vez más eficientes y hasta donde en esta intención la organización resulta ser pieza clave, cuáles son los alcances de la misma para asumir que en ella radica la mejora resolutoria de las acciones gubernamentales.

En tal sentido revisar tales alcances de la organización y su significado en el quehacer administrativo público es tarea indispensable para asumir entonces su redefinición como un acto no circunstancial sino deliberado y planeado al través del cual se procure la transformación de las acciones gubernamentales.

Por último y como cuarto punto de trabajo, se analiza la posibilidad de un nuevo esquema y sus implicaciones tanto en el gobierno como en la sociedad, donde el objetivo, más que demostrar la presencia de un nuevo diseño organizacional, es la de contrastar las nuevas corrientes sobre el particular y definir sus alcances y la asimilación de sus fines por la estructura organizacional actual para su propia preservación.

La intención de este documento no es dilucidar el intríngulis de la organización pública, sino ahondar en el estudio de los elementos endógenos y exógenos a la misma, que la influyen y determinan, en su búsqueda conceptual y operativa para contar con los mecanismos alternos que le permitan responder con efectividad a la complejidad que implica una sociedad cada vez más diferenciada en sus demandas al dar cabida en su margen de participación a mayores estratos y por consecuencia intereses y necesidades de amplia diversidad.

I. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA

El presente capítulo tiene por objeto resaltar algunos de los valores de mayor arraigo en la organización, al extremo de determinar sus modos de actuación, valores que en sus características esenciales han trascendido hasta la actualidad prevaleciendo al punto de que cualquier innovación a la organización les considera como elementos que dan configuración y solidez a cualquier aportación.

La intención es describirlos y analizarlos en su influencia y repercusión dentro del contexto de las organizaciones.

I.1. Jerarquía y Organización

La organización administrativa pública se mantiene en un proceso constante de definición que le permita no perder sus características de aplicación genérica desde la perspectiva gubernamental y por contraparte sus detractores quienes encuentran en la organización y su reordenamiento constante, una expresión de distribución de poder y recursos.

El debate bien puede ser llevado más allá, si se reflexiona en los rumbos que la organización toma sobre la base de un concepto individual de hacer organización y no considerando la experiencia de la misma, estudiando su evolución con miras a perfeccionar su rendimiento.

La generación y desaparición de dependencias gubernamentales (sobre todo en cambios de administración), la transferencia de funciones, la centralización de decisiones en la creación de círculos de control operacional en derredor de la figura presidencial, la creación de programas cuya dirección se concentra en una dependencia otorgándole grados de autoridad y determinación sobre el resto, atiende al interés y la visión personal de gobernar.

En consecuencia se desprende de forma natural, la acción de buscar formas de influir seriamente en los procesos internos de la organización, de controlar su aplicación y resultado mediante la jerarquización del trabajo, con grados de responsabilidad y autoridad definidos y medidos en su repercusión al interior y exterior de la estructura organizacional.¹

¹ “Piramidal, diferenciada y estratificada” elementos inherentes a la jerarquización que Ricardo Uvalle establece y conjuga con el factor disciplina para explicar orden y coherencia en la función pública, la que finalmente en su expresión transparente la efectividad de la organización. Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México -Retos y Perspectivas- México, Plaza y Valdéz, 2000, pp. 167-168

Ello impide de manera drástica asumir los cambios en la organización como resultado de su propio devenir, de forma tal que se determine a sí misma producto de sus alcances, de su respuesta a la sociedad, de la evolución de esta última.

Donde la organización se alimenta de su propia experiencia y acumule conocimiento, por contrario la organización resuelta por la intención de quien gobierna va a resultar en consecuencia tan ignorante o preparada como lo sea el gobernante en turno.

La organización administrativa, entraña la distribución del poder, lo cual difiere de la autoridad y su influencia como repercusión de la jerarquía adquirida por efecto del cargo.²

La autoridad es un principio básico de la organización,³ que se traduce en jerarquía, donde esa autoridad, se delimita, se le suma grado de responsabilidad y se le respalda al través del orden jurídico.

En tal sentido, cuando la organización redistribuye sus pesos específicos como resultante de una dinámica que responda a la similar de la sociedad, tiende a suscitar controversias a su interior que provocan el fortalecimiento o debilitamiento de grupos informales de servidores públicos que han generado lazos de identidad común, mediante relaciones colaterales y paralelas a las que formalmente establecen entre sí al ubicarse dentro de la organización.

De lo anterior se desprende un elemento motriz dentro de la organización para impulsar y sustentar ya sea el cambio, ya sea su estabilidad, que es la Jerarquía, la cual se aplica no sólo para identificar la relación de autoridad entre los individuos al interior de la organización sino también entre dependencias.

Una jerarquía no establecida, no fijada jurídicamente, pero si implícita por la naturaleza de las atribuciones y por el alcance e impacto en el ejercicio de las mismas al interior de la organización.

El grado de dominio orgánico-funcional tiene su mecanismo de actuación en la jerarquía, categoría que a momentos se vuelve valor entendido y concedido voluntariamente.

Que entraña la aceptación entre las partes para ceder el carácter dominante de una sobre otra más allá de la determinante jurídico-administrativa y en la búsqueda de la disminución de márgenes de conflicto poco convenientes al situarse en la relación de poder al interior de la organización.

² Ira Sharkansky resalta las controversias al interior de la organización como resultado de su propia dinámica donde surgen dependencias por encima de otras, cambios que refuerzan o debilitan la habilidad de quien ocupa el cargo. Ira Sharkansky, Administración Pública, México, Edamex, 1984, p. 72

³ “La autoridad existe cuando se aceptan como bases de decisión premisas de comportamiento de otro.” Herbert A. Simon, El Comportamiento Administrativo, Madrid, Aguilar, 1962, p. XXXIII

La jerarquía no tiene un valor por si misma más allá del que le concede formalmente la organización, más sin embargo adquiere relevancia por el grado de influencia situacional que el puesto, área o dependencia tengan para con el resto de sus similares.

Tal es el caso de los entes normativos que de suyo tienden a ejercer un grado de autoridad sobre los operativos aún cuando ambos detenten un mismo nivel dentro de la organización o entre organizaciones, pues serán los primeros los que determinen, dirijan y aprueben, ostentando el más absoluto control de tiempos y movimientos en la operación.⁴

Esto puede implicar que las organizaciones adquieran para si un grado de poder que la sustenta y expande, con la consecuente tendencia a romper los puntos de equilibrio y dependencia establecidos, dificultando la actuación de las figuras administrativas representativas de la red organizacional previamente establecida, rompiendo sus lazos jerárquicos y por consecuencia evidenciando la autoridad que contienen.

La relación jerárquica hacia el titular del ejecutivo se ve alterada en la medida que las unidades administrativas que integran la organización adquieren mayores atribuciones por si mismas, que se ubican por encima de los intereses representados por el propio jefe del ejecutivo y sus colaboradores cercanos.⁵

Es necesario enfatizar que en la medida en que la organización cuente con un marco jurídico-administrativo sólido, en la misma medida estará en posibilidades de disminuir su permeabilidad ante los embates de quienes pretenden incidir en ella por objetivos ajenos a la misma.

El fortalecimiento del orden organizacional de la administración pública, en la forma en que regula sus mecanismos de actuación propicia la tendencia a violentar los principios establecidos por aquellos que se sienten afectados en su forma de incidir en la organización.

Esto es, legisladores, clientes, grupos que los representan, personal administrativo, ven disminuido su grado de influencia en la organización cuando la misma cuenta con los instrumentos jurídicos que la regulan procedimentalmente como es el caso del servicio profesional de carrera, o el

⁴ Jorge Tamayo señala la presencia de estructuras de autoridad al interior de toda organización, para explicar en consecuencia el hecho de que toda decisión implica complejidades diferentes debido a que se asumen dentro de un contexto organizacional determinado derivando en una red de relaciones. Esta estructura de autoridad se define en la jerarquización de la misma, otorgando a determinados puestos un grado definido de autoridad lo que les da un peso específico dentro de la organización y un nivel de influencia en la toma de decisiones. Véase Estudio Introductorio de Jorge Tamayo, Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, Teoría de la Organización para la Administración Pública, México, FCE, 1999, p. 7

⁵ “El pináculo de la jerarquía es el jefe del ejecutivo, el cual en teoría, ejerce el control.... Sin embargo, esta jerarquía simplificada se viola con tanta frecuencia en la práctica, que apenas puede aplicarse como modelo de la administración pública.” Véase Ira Sharkansky, op.cit., p. 73

condicionamiento en la ratificación por parte del senado de aquellos puestos que para su ocupación, son nombrados por designación directa del ejecutivo.

Esto fortalece administrativamente a la organización, al limitar los efectos del poder político en su ámbito y pudiera hasta pensarse que le garantiza una mejor operación en la medida que impide la inserción de actos e individuos que obedecen a intereses de oportunidad que en la mayoría de los casos son ajenos a los de la propia organización.

Sin embargo no se puede soslayar que esto a su vez puede traer consigo el supuesto de que la organización tienda a evitar cualquier medida que la pueda modificar pues alteraría el statu quo en que sobrevive y por tanto la fuente de empleo y poder de quienes la sustentan.

Tal es el caso de propio servicio profesional de carrera, que fortalece los centros de decisión y sostiene a los servidores públicos bajo los esquemas que la propia organización creó y legitimó jurídicamente para tales efectos.

Esta acción genera de modo natural su reacción en contrario al desarrollarse fuerzas que le den contrapeso como lo es la incidencia del poder legislativo cada vez mayor en la forma de actuación del ejecutivo, la cual constriñe no sólo la actividad de los servidores públicos, sino también de la propia organización.

Es decir, la forma en que la organización se defina estará sujeta a lo que el marco regulatorio emitido por el ejecutivo le permita, o bien, buscará opciones para configurarse que aún no estén condicionadas a la autorización externa, aún cuando esta medida tenga sus claros límites en las posibilidades presupuestales que finalmente radican en la aprobación de gasto que el legislativo apruebe.

Las variedades de la organización pueden ser múltiples en razón de buscar y propiciar pesos y contrapesos que eviten la concentración y centralización de decisiones que tienden a suscitar esquemas perversos de gobernar, pero finalmente en cualquier caso se requiere de la división jerárquica como forma básica al interior de la organización, por cuanto que intrínsecamente contiene responsabilidad, autoridad y decisión.⁶

I.2. Capital Humano y Organización

Parte importante dentro de la organización es quien ejerce dentro de ella, que es el administrador público, el cual es difícil tipificar en razón de la diversidad de funciones y actividades que se deben desempeñar dentro de la misma.⁷

⁶ “Si la jerarquía no es el modelo perfecto para la organización de la administración pública, no hay ningún otro modelo simple que sea mejor.” Ibidem, p. 74

⁷ Barry Bozeman, La Gestión Pública –Su Situación Actual-, México, FCE, 2000, p.49

Las rutinas establecidas dentro de la organización dan a la misma sentido y certeza de lo que en ella se realiza, de tal forma que buena parte de lo que calificaríamos como administradores públicos se ocupa de las mismas, encontrando en su desempeño cotidiano la seguridad de ser requerido y la especialización que le da la experiencia.⁸

No se trata entonces, de personal dispuesto a cambiar o a rediseñar los procesos de trabajo y no sólo por una actitud de resistencia, sino por preparación básica para ejercer el puesto.

Lo anterior por cuanto que no cuenta con el perfil de conocimientos necesarios adquiridos en el ámbito de lo académico que le den una visión amplia del entorno administrativo que le permita incidir de manera creativa en su ámbito laboral, limitando su aprendizaje a lo que cotidianamente ejerce y en los términos en que lo encontró al momento de incorporarse.

Una minoría de los administradores públicos se involucra en proyectos más creativos, pretendiendo configurarse como agentes de cambio e incidir al interior de la propia organización o bien en el ámbito externo como es el caso - en el deber ser- del poder legislativo, para propiciar cambios sustanciales que den a la administración pública nuevos alcances y mejoras a lo que viene realizando.

Esto significa abordar las capacidades del administrador público en el ejercicio profesional, pues de suyo se concibe con esta denominación a quien ejerce dentro de la administración pública y no necesariamente a quien detenta esa profesión.

Al contrario del médico que así ejerza en una institución de salud pública, no deja de ser identificado por su profesión, para la mayor parte del sector público la pluralidad profesional se presenta indiscriminadamente, aún cuando ello se traduzca en incontables ocasiones en ignorancia absoluta acerca del quehacer público.

Eso implica el alto riesgo de retrasar, desviar o fracasar en el diseño y aplicación de proyectos y programas, lo que representa altos costos casi nunca medidos, donde la organización ineludiblemente se daña, pues lejos de evolucionar cae en severos estancos que la pueden hacer perecer.

Hoy por hoy debe ser primordial ante la exigencia social, el compromiso de los gobiernos a contar con administradores públicos preparados para ejercer sus tareas mediante conocimientos previamente adquiridos y se perfilen como servidores públicos, lo que emana del concepto de servir a la sociedad.

⁸ “No es posible describir las actividades de un administrador público típico. Algunos administradores están preocupados con las tareas de rutina...Otros están involucrados en esfuerzos más creativos, al ayudar a empujar las fronteras del progreso social...” Véase Ira Sharkansky, op.cit., p. 8

Este concepto se desarrolla en medio del conflicto entre el estricto apego a la ley y los márgenes de movilidad que la misma permite en vinculación con los procesos de cambio que las demandas sociales exigen.

El esquema tradicional de concebir a la organización gubernamental ha partido de identificar una administración privada realizada por empresas que se dedican a producir o comerciar productos para los intereses de la propia empresa y de una administración pública encargada de atender lo relativo a los bienes y servicios públicos.

Esta visión ha conducido a que aún en sociedades democráticas, se considere al gobierno como propietario de esos bienes y servicios y por ende a quienes en él trabajan como administradores públicos y no servidores públicos, pues el concepto no era o quizá sigue siendo en muchos casos el de servir, sino el de administrar y por ende el gobierno se reserva la decisión de la aplicación del bien o servicio en los términos que estime y disociado de la presencia social.

En consecuencia el calificativo de administrador público puede ser aplicado a todo aquel que labore dentro del poder ejecutivo, sin embargo para los efectos de este análisis se amerita dividir este gran núcleo en dos:

Aquellos que por su ubicación en la organización detentan el grado de autoridad suficiente para dar lugar a la toma de decisiones y definir políticas y estrategias y los que tienen el dominio de la información, operan y producen los bienes e instrumentan los servicios.

Esta visión tradicional de la administración pública no concibe al conjunto de variables que inciden en ella como parte de la misma, sino que las asume como factores que si bien pueden estar ligados íntimamente, no la constituyen.

I.3. Política y Administración

La imagen del administrador público como ya fue descrita, se concatena con el enfoque dual de ver a la política por separado del acto administrativo, donde la misma se desarrolla por su cuenta, en momentos diferentes a los operativos y la resultante de su funcionamiento determina la acción administrativa.⁹

La esfera de lo político y lo que en ella se suscita, es bajo este enfoque, independiente de la esfera de lo administrativo, pero predominante de la misma, la definición de orden político puede tener tal peso como para

⁹ Sharkansky tipifica al administrador público como “todos los empleados del gobierno” con excepción de los que se ubican en la rama legislativa o judicial, que incluye tanto al operador como al que toma las decisiones. La clasificación es orientada más por la fuente de empleo que por la naturaleza de la actividad laboral (servicio encaminado a satisfacer necesidades públicas). Ibid., p. 8

determinar si el aparato administrativo público debe o no activarse en función de una situación en específico.

Ello hace de los administradores un grupo al margen de las decisiones, operador de lo técnico y generador de resultados tangibles que en su expresión operativa den a la decisión política la legitimidad deseada ante la sociedad.

Por lo anterior, es evidente que la trascendencia de lo político y del poder que debe detentar para que su influencia sea determinante, se refleja en la cantidad de esfuerzos y recursos que son invertidos para dar lugar a su expresión administrativa.¹⁰

De este modo, la política podría entenderse como la actividad¹¹ que se realiza dentro de un orden social establecido, donde la correlación de fuerzas, los pesos y contrapesos de los grupos de interés, los consensos y disensos, adquieren relevancia en lo que habrá de determinar el modo de proceder del aparato administrativo público.

Dos instantes sucedáneos que no simultáneos, determinan esta forma de concebir al gobierno en sus procesos de actuación, donde el proceso político se da en la fase de proposición y aprobación de las medidas que habrán de ejecutarse al insertarse en un proceso administrativo.¹²

Siendo en el primero donde las demandas públicas adquieren su matiz de necesidad pública políticamente definida, descartándose aquellas que no tienen un impacto amplio o trascendente.

Esto significaría que el proceso administrativo da cabida a las necesidades que fueron previamente seleccionadas por el ámbito de lo político, lo que representaría considerar a la administración pública como un ente distante de la sociedad y que de ella atiende lo que la esfera de lo político le determina.

Es de hacer notar que para efectos de análisis se establece una nítida división con el proceso administrativo, que no como enfoque, pues no necesariamente se aprecia en los hechos.

De facto lo administrativo y lo político se encuentran fusionados y los elementos que intervienen para dar lugar a la toma de decisiones se revisan en simultáneo pues la consideración de recursos, las posibilidades técnicas y el análisis de márgenes de costos sociales se da a la par de los costos presupuestales.

¹⁰ Véase Ricardo Uvalle Berrones, op.cit., p 166

¹¹ “Las actividades importantes del gobierno. Una actividad es importante si involucra o trata de involucrar grandes cantidades de recursos o si afecta a los intereses de muchas personas.” Véase Ira Sharkansky, op.cit., p. 9

¹² Mas que una dicotomía debe entenderse como una necesaria y consecuente relación. Ricardo Uvalle Berrones, La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública, México, IAPEM, p. 61

Esto es, la demanda social vuelta necesidad pública en el momento que políticamente se acepta su presencia y por ende la exigencia de resolverla, implica que de la naturaleza de la proposición que se exprese en el aparato administrativo, dependerán los mecanismos que se requieran para su resolución y que el gobierno tenga para tales efectos, o bien recaiga en el ámbito legislativo y adquiera cualidades de ordenamiento legal.

En ese orden su aprobación puede ser dada por el ejecutivo, en cualquiera de sus instancias jerárquicas según el peso decisorio que la atención de la necesidad implique y a quienes involucre, o bien, a través de la aprobación de un congreso para su ejecución por el aparato administrativo.

Esta última fase del proceso político,¹³ pasa a ser la plena expresión del proceso administrativo, donde ambos se unen o el primero se transforma en el segundo.

El hecho es que rebasada la instancia de lo político, se da lugar a la resolución en el ámbito de lo técnico, pues es a través de éste que se propicia el resultado tangible mediante la generación de un servicio o producto que satisfaga la necesidad pública.

El proceso administrativo en sus fases de planeación, dirección, aplicación (ejecución), evaluación, control y seguimiento, a través de la organización del aparato público, da directrices, determina alcances, toma decisiones, pulsa el grado de satisfacción, invierte recursos, genera resultados (servicios o productos), procura consensos.

Lo anterior implica la aplicación de funciones definidas y delimitadas, de jerarquías que deslinden grados de responsabilidad, autoridad y atribución.

En este marco estructural se da el uso de recursos, técnicas y mecanismos de actuación de los servidores públicos, en áreas orgánico-funcionales, que dan ubicuidad y orden a la gestión administrativa.

La insistencia de establecer un esquema dual entre lo político y lo administrativo podía entenderse cuando el titular del poder ejecutivo jugaba un doble papel, como líder de un partido político y como jefe principal de la administración pública.

La figura presidencial asumía a momentos su total influencia bajo un perfil eminentemente político, donde sus posturas eran llevadas al seno del poder legislativo en la búsqueda de ganar posiciones políticas que en todo caso eran instrumentadas o apoyadas desde la acción administrativa dirigida.

¹³ “El **proceso político** incluye la proposición, la aprobación y la ejecución de los programas gubernamentales...Genera interacción...El proceso político es dinámico y se ve afectado por intensas controversias.” Véase Ira Sharkansky, op.cit., p. 9

El avance social, su grado de politización y participación exigen que el gobierno juegue un solo papel, donde el titular del ejecutivo debe perfilarse como un ente comprometido con el bien social y desde esa perspectiva hacer de la política y la administración un solo frente que implique determinaciones cuyos insumos se gestan en el seno de la sociedad.

De ella misma emanan las necesidades a resolver, donde lo que determina su orden de atención es la urgencia con la que la sociedad demanda soluciones y la capacidad de la organización pública para pulsar prioridades, medir grados de oposición e impactos favorables y desfavorables, costos y su viabilidad en razón de suministro de recursos.

Este proceso es uno solo, donde lo político y lo administrativo confluyen para dar curso a la procedimentación operativa traducida en acciones que en apariencia tienen un carácter técnico pero cuyo contenido para alcanzar resultados eficientes se integra de lo político-administrativo.

En este orden de ideas es imprescindible considerar el medio ambiente y lo que en él se configura, pues ahí radican los diversos problemas sociales, económicos y políticos que el gobierno debe tratar de resolver. Es en el entorno donde también se gestan los factores que ayudan u obstaculizan los esfuerzos gubernamentales para resolver los problemas.

Se trata del ámbito donde se genera la demanda social, la cual tiene un grado de autenticidad en la medida que refiere a una carencia que aqueja a un sector de la sociedad o a parte de éste, en referencia a los servicios a los que el Estado se obliga al través del gobierno.

Esta autenticidad adquiere su dimensión en términos de impacto social ya sea por sí misma o por la importancia superlativa de grupos de interés que en la resonancia problematizada de la demanda pretenden involucrar cuestionamientos que desestabilicen el modo de actuación del aparato gubernamental.¹⁴

El grado de consenso o disenso en la articulación de la demanda social es lo que habrá de definirla políticamente como una necesidad pública.

Finalmente, la necesidad pública es la expresión del insumo político,¹⁵ puesto que al momento de permear el aparato administrativo público, debió haber adquirido las características necesarias para su consideración y que radican en la naturaleza misma del contenido del problema que demanda su solución.

¹⁴ “El medio ambiente incluye a los diversos problemas sociales, económicos y políticos que los establecedores de normas deben tratar de resolver. También el medio ambiente incluye a los factores que ayudan u obstaculizan los esfuerzos de éstos para resolver los problemas. Dentro del medio ambiente se encuentran las personas quienes se beneficiarán de la política.” idem. p. 10

¹⁵ “Los insumos políticos son las transmisiones que se envían del ambiente al proceso de conversión del sistema administrativo. Los insumos incluyen: peticiones para una política, recursos y apoyo, oposición o apatía hacia las acciones de los administradores.” idem. p. 11

Es como resultado de estas características, que como ya se mencionó se propicia la inclusión de elementos externos que se involucran desde cualquier arista de la problemática según sea la posibilidad de enlazar a la misma con otros intereses, que adquieran realce y legitimidad dentro del mismo entorno.

Si bien al determinarse la voluntad política de resolución de las prevalecientes necesidades públicas, la capacidad de respuesta, los alcances de la misma, el análisis del entorno en el que habrá de tener lugar la solución, los tiempos de análisis, procesamiento y aplicación, serán determinados al interior del aparato administrativo.

En todo ello se entrañan las posibilidades de éxito e impacto social que conlleven el fortalecimiento de la administración pública y de quienes la detentan, lo que significa que las medidas que se emprenden se desenvuelven en un marco en el que confluyen tanto los aspectos de orden normativo que dan facultades limitativas para la acción, como aquellos que tienen que ver con los valores, conocimientos y experiencia de los servidores públicos.

Lo que no necesariamente tiene que coincidir con los parámetros legales o con la estricta resolución despojada de todo plus que conlleve beneficios colaterales en el fortalecimiento del funcionamiento político-administrativo del grupo gobernante.

En razón de lo anterior, ya no se puede decir que se generan desacuerdos entre los políticos y los administradores, aún cuando eso sea lo más recurrente por parte de la opinión pública, pues cualquier decisión tomada en el interior del poder legislativo es de recurrencia social por ende de expresión administrativa.

La responsabilidad del legislador, de sus decisiones y de la aplicabilidad de las mismas, tiene que ver directamente con su análisis político-administrativo debidamente amalgamado en sus distintas variables.

Una definición que pudiera catalogarse de pureza política, sencillamente sería abstracta y con una fuerte tendencia a perecer por la inaplicabilidad que entraña, por lo que ni siquiera alcanzaría el grado de conflicto.

Finalmente en todo caso, se hace administración desde el ámbito legislativo y política desde el ámbito ejecutivo, o visto de otro modo, entre los subsistemas político y administrativo.

Lo antes expresado, conlleva a visualizar que la vinculación de resultados al impacto político que los mismos ofrezcan, permite en el ejercicio de la gestión pública, el desplazamiento de fuerzas políticas contrarias, el reacomodo de aquellas que favorezcan, así como la aparición de áreas de oportunidad que amplíen los alcances del aparato gubernamental.

El enfoque tradicional asume la facultad del político para autorizar y proveer los necesarios recursos del administrador público y puede requerirle que les de un uso determinado en razón de su visión de lo que la sociedad desea.

El grado de eficiencia con el que proceda el administrador público al generar los servicios deseados puede o no generar la inconformidad de los ciudadanos como de los entes políticos.

Efecto contrario a lo antes dicho, es que existe invariablemente un margen de riesgo que debe ser y es medido como parte del proceso político y administrativo, tanto al reconocer como necesidad pública una demanda social, como al ejercer las medidas que conllevan a su solución así como en el resultado mismo.

Aún con todo pueden presentarse variables endógenas y/o exógenas que eleven el margen de riesgo más allá de lo supuesto y ello provoque resultados no deseados, cuyo impacto contrario se refleja en el avance de fuerzas ajenas a quien gobierna, en el cuestionamiento de la capacidad de quienes hacen la gestión administrativa, haciendo mella tanto en los individuos responsables como en los esquemas administrativos donde actúan y ejercen los procesos.

Esto conflictua la relación político-administrativa con los ciudadanos en razón de resultados.¹⁶, en consecuencia, el grado de satisfacción del ciudadano será en la misma medida en que vea satisfecha la demanda que presenta, sin embargo es de reconocer que siempre habrá un margen de inconformidad ante los resultados.

Estos márgenes se aceptan como condición inherente al acto administrativo y pueden ser absorbidos por la organización sin que ello represente altos costos para la misma, en tanto no superen el consenso de aceptación en razón de dichos resultados.

Por posición partidista, por convicción política o social, por condición económica, el hecho es que siempre habrá disenso respecto de las medidas que el gobierno emprende.

La confluencia de posiciones contrarias al gobierno tanto de grupos sociales como políticos de manera organizada, tiende a volver vulnerable su actuación pues la misma abre diversos frentes de inconformidad que al unirse entre sí trastornan su capacidad de respuesta volviéndola inoportuna, fuera de lugar e insuficiente.

El rompimiento de equilibrios entre los consensos y los disensos, donde estos últimos tienden a imperar, conlleva a grados de ingobernabilidad, entendiéndose ésta no sólo como la ausencia de, sino también como la insuficiencia de gobernar.

¹⁶ La división entre política y administración se conceptualiza al esgrimir la realidad en dos momentos distintos donde lo político provee y lo administrativo aplica, siendo éste el responsable último ante la sociedad. Corriente que ha regido la administración pública a lo largo del siglo XX. idem. p. 13

La estabilidad de la organización estará supeditada en razón de decisiones y resultados que incidan directo en el ambiente social al través de grados de satisfacción mensurables y comprobables.

I.4. La Organización Administrativa Pública y su Entorno

La participación social en la forma de gobernarse, influye de manera decisiva en los principios básicos de la organización para dar lugar a su ordenamiento interior, de tal forma que hoy por hoy las organizaciones deben establecer esquemas cada vez más transparentes en el ejercicio del gasto y lo tangible de los resultados del mismo.

En el caso de México, es claro que en la regulación al acto administrativo ex ante y ex post se conciben condiciones y controles por el legislativo y titular del ejecutivo, que circunscriben la actividad administrativa y le dan el tinte político que las circunstancias y coyunturas políticas demanden.¹⁷

En ese tenor la participación de poderes da a la organización el balance necesario para un desempeño que considera distintas visiones de su aplicación en la búsqueda de asociar las acciones a las demandas sociales.

Ello sin considerar al Poder Judicial cuya acción no se supedita por ningún motivo a los otros poderes y en particular al legislativo que es donde la sociedad se ve directamente representada y a través del cual le podría rendir cuentas.

Esta disociación con el resto de la organización gubernamental, se refleja en las decisiones que dicho poder emite y que tienen que ver directamente con el acto de dictar justicia lo cual no necesariamente se expresa de manera transparente y en vinculación con lo que la sociedad reclama.

Por otra parte el Poder Ejecutivo, como brazo operador del gobierno y por ende la parte de su organización que tiene una relación cotidiana con la sociedad, define su orden en un esfuerzo por responder a la voluntad popular al momento en que el funcionario electo que es el jefe del ejecutivo da lugar a la designación directa de funcionarios novedosos para los cargos superiores.

Con ello procura la imagen de depuración y honestidad que puede no asumirse ante los ojos de la sociedad por parte de quien pertenece ya a la administración pública, salvo aquellos casos de buen crédito obtenido en el ejercicio funcional.

Práctica socialmente aceptada, en tanto que no existen otras formas de incidir en la designación de los funcionarios o de participar mediante mecanismos de evaluación y control por parte de la ciudadanía, que permitan un mayor grado de influencia en el nombramiento de los servidores públicos.

¹⁷ idem. p. 75

El equilibrio de poderes implica la delimitación de responsabilidades que den a la organización un modo objetivo de actuación, mediante un punto de equidad en la intervención y alcance de la misma por cada ámbito de poder, donde se ponga de relevancia como fin en común el beneficio de la sociedad en su conjunto.

Esta situación obliga a la administración pública a elevar sus rendimientos ante la participación de la sociedad cada vez más crítica quien asume por antonomasia a la burocracia como un ente inepto y corrupto.

El servicio profesional de carrera se concibe como la alternativa para abatir ese estigma mediante la conjugación de capacidades, competitividad y desarrollo dentro de la administración pública, donde la meritocracia sea la que predomine para determinar las formas de ingreso y desempeño en la administración pública.¹⁸

Lo anterior en un análisis no de lo que significa al interior de una organización como medida aislada en un esquema tradicional de ordenarse y que tiende a fortalecer centralismos, sino por sus implicaciones en la sociedad.

Esta reflexión significa que bajo un esquema tradicional de la organización el servicio profesional se autodefine y define la necesidad social bajo una perspectiva eminentemente técnica, desconociendo el ingrediente político que existe y que es inherente a la administración y el que además le daría la sensibilidad suficiente para asumir si las capacidades desarrolladas por los servidores públicos son las requeridas por la sociedad para la efectiva solución de problemas o identificación real de los mismos.

Es de cuestionar entonces, si los valores que la profesionalización ofrece a quienes se insertan en ella, coinciden con la voluntad social o se gestan por separado y hasta en defensa de la misma.

En tal sentido el servicio profesional o el poder de la meritocracia, conlleva a que el servidor público no asuma mayor compromiso que no sea con los esquemas que le sostienen en su permanencia, mismos que conservará sin alteración salvo que en ella esté contenido un elemento adicional de fortalecimiento a la inamovilidad alcanzada.

Es por ello que tiende a ver una amenaza en cualquier acción de cambio por cuanto que así se trate de formas de operar, ponen en riesgo la estabilidad obtenida, pues implica nuevas opciones de superación pero que a su vez se vuelven pruebas tendientes a cuestionar la tan valiosa permanencia.¹⁹

Es de resaltar que el control de la información la tiene el grupo operativo burocrático de servidores públicos cuya permanencia es sostenida por si

¹⁸ idem. p. 78

¹⁹ idem. p. 78

mismos y que una vez otorgada pueden no estar dispuestos a exponerla a nuevas pruebas, atentar en contra de ello da la posibilidad de manipular la información, controlar por ende la operación que por el grado de especialización alcanzada no tiene posibilidades sustitutivas de quien la ejerce.

La disociación entre la organización pública y la sociedad por la cual existe tiende a ser nociva, pues confirma la naturaleza independiente de la organización para existir por si misma, generando los mecanismos de fortalecimiento necesarios para su supervivencia e invulnerabilidad.

En consecuencia la organización si bien debe profesionalizarse, debe también reforzar la definición de objetivos y metas, márgenes de actuación, control y seguimiento de acciones con medidas correctivas y de mejora, priorizar el trabajo, redefinir y acotar jerarquías, evitar cotos de control de la información y diseñar procedimientos que permitan la fluidez oportuna y efectiva de la información en forma vertical y horizontal.

De tal forma que los círculos de mando superior puedan tener herramientas para la toma de decisiones.

El grado de autoridad de los mandos no puede limitarse en los aspectos vinculatorios a la operación pues ello da al subordinado la posibilidad de asumir el control técnico de la operación y por lo tanto de la definición de los tiempos, formas y contenidos de los resultados que las organizaciones deben generar.

El fomento de estos principios²⁰ daría un equilibrio a la organización, evitando estancamientos perversos, tanto por parte de las altas autoridades que deciden, como por los profesionistas que ejercen la operación.

I.5. Comportamientos al interior de la Organización

Las organizaciones son formadas por los individuos, sin embargo estos establecen las condiciones jurídicas y técnicas para que les trasciendan y estén por encima de ellos.

Esta aplicación genera con el tiempo la influencia de la organización sobre el individuo, pues las organizaciones persisten y se regeneran en el recurso humano que las habita, de tal forma que la incorporación de las personas es a sistemas organizacionales establecidos, donde su inducción consiste no sólo en conocer la forma en que la misma se estructura, sino en comprender los límites que ella le impone, apegarse a los mismos y comportarse dentro de ellos.

²⁰ idem. p. 79

En tal sentido la organización tiene su fuerza motriz en los individuos, por lo que les otorga responsabilidad, autoridad e influencia en las acciones resultantes de la toma de decisiones.²¹

Las decisiones respecto de la resolución de asuntos resultan en el fondo erróneas si pierden de vista el contexto organizacional en el que se desenvuelven, esto es, si desconocen el impacto que pueden causar en la organización por mínimo que sea.

Cualquier problema que atañe a la organización, ya sea porque se genera al interior de la misma como efecto de su operación, o bien por que le es exógeno pero que sin embargo la afecta, debe por tanto revisarse en sus causales y posibles soluciones.²²

No en una relación directa y plana de causa-efecto, sino en la complejidad del entramado organizacional que permita una visión amplia donde los problemas o situaciones son finalmente una expresión del proceder de la organización, por lo tanto no pueden explicarse o resolverse como factores ajenos, pues de ser así no representarían significado alguno en la misma.

Las identificaciones del servidor público con la organización son relevantes para su integración, en razón de los lazos que tenga con sus fines, en cómo perciben otros integrantes los méritos que el individuo procura en razón de lo que haga por la organización.

La compatibilidad entre finalidades y fidelidades es crucial e importante para el individuo dentro de la organización.²³

En el mismo tenor la organización moldea creencias y actitudes al través de las corrientes de comunicación que prevalecen.

La influencia de la organización suele ser determinante en el comportamiento de los servidores públicos, pues se definen valores, principios y políticas de actuación que se sobreponen a la individualidad para establecer conductas aceptadas genéricamente, que se encuentran reguladas por la propia organización.

Está situación bien puede ser asumida como una acción opresiva para quienes se encuentran insertos en la cotidianeidad de la organización, sin embargo es un hecho que lo que se procura son comportamientos que garanticen el éxito de la gestión administrativa, donde las rutinas procedimentales aplicadas, tienen comprobado el alcance óptimo de sus resultados en el grado de compenetración de los individuos que las realizan, con la organización.

²¹ “No podemos comprender ni lo que el ejecutivo recibe ni lo que aporta si no entendemos la organización en que trabaja, porque su comportamiento y el efecto que éste produce en los demás, son funciones de su situación dentro de aquella.” Véase Herbert A. Simon, *op.cit.* p. XV

²² B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE, 1999, p. 366

²³ “Un juego político de conflicto y compromiso” *ibidem*, p. 343

Las modificaciones que experimentan las estructuras funcionales, conocidas como reorganizaciones, adquieren importancia en la medida que los efectos esperados de las mismas, se reflejen en el comportamiento de quienes las integran, es decir fortalezca los mecanismos de identificación, lealtad, autoridad y comunicación, por supuesto con miras a lograr mayores y mejores resultados.²⁴

Mediante la presencia de procesos decisorios efectivos, se pueden determinar las necesidades específicas a distintos niveles de actuación dentro de la organización a efecto de incrementar su efectividad.

Elementos como la toma de decisiones, funciones básicas y sistemas de comunicación, son parte medular de cualquier organización y por tanto el análisis de la misma de considerar estos factores.

Lo anterior debe derivar en valores que orienten y definan cual es el rumbo de la organización y lo que se espera de los individuos que la integran, lo que define en buena medida la forma en que se deben llevar a efecto las actividades dentro de la misma.

I.6. Racionalidad y Organización

Del estudio que se realice a las directrices que deben orientar a la formulación de decisiones, pueden inferirse las vías del proceso decisorio en la organización y de este proceso las características más importantes de su estructura.

Los resultados de la organización deben privilegiar su modo de actuación y el orden que aplique para que ello tenga lugar.

En realidad aún cuando el proceso pareciera fluir del interior de la organización y en ello radique el éxito de lo que se pretende, aludido a procesos decisorios y operacionales adecuados, el hecho es que el exterior determina la naturaleza de las decisiones y modifica los procesos operativos.

Con ello se pretende mantener una capacidad de respuesta acorde a las necesidades que debe satisfacer y que resultan su razón de ser; en ello radica su posibilidad de sobrevivencia.

El propósito de la organización mediante esta visión de la misma es obtener del servidor público una conducta guiada por la tarea que debe realizar y cumplir, pues de ello depende el grado de eficacia institucional para alcanzar sus fines.

²⁴ Véase Herbert A. Simon, op.cit. p. 205.

Por consecuencia se trata de la racionalidad aplicada a la organización,²⁵ donde la misma se expresa en forma dirigida y deslindada en atención de las pretensiones previamente fijadas como metas y no en razón de lo que se podría lograr como una posibilidad sujeta a la factibilidad que otorguen capacidades y recursos.

El proceso de elección se vuelve en consecuencia incompleto, condicionado y en ocasiones mediatizado, por una racionalidad impuesta en consideración de objetivos provenientes de instancias que los fijan por encima de la organización pero que inciden fuertemente en ella, convirtiendo la racionalidad en una categoría residual, que está ahí para justificar los hechos, más no para originarlos como una acción inherente al conocimiento que la organización contiene.

La racionalidad aplicada a la organización puede comprenderse mejor cuando se reflexiona acerca de la visión que para el efecto se tiene en el ámbito de la economía y su diferencia respecto de la administración.

Bajo esta perspectiva, estudios comparativos entre administración pública y economía, determinan que en esta última por principio de racionalidad se maximiza, lo que significa adoptar la mejor alternativa para operar.

Por contraparte la administración pública trata de establecer acciones con un grado de satisfacción, donde las decisiones se asumen sobre la base de unos cuantos elementos sin considerar el entorno y a efecto de procurar resoluciones inmediatas, parciales pero que no ofrecen respuestas determinantes por lo limitado de su alcance.

La racionalidad con que procede la organización administrativa pública ha sido tradicionalmente cuestionada bajo un esquema económico sin considerar el factor social como elemento preponderante.

El hecho de que no busque necesariamente la obtención de máximos, no significa que pierda de vista el conjunto o dé respuestas simples.²⁶

La toma de decisiones económica se asume racional por cuanto que procura máximos resultados con mínimos costos o esfuerzos, asumiendo con ello la optimización de recursos y ante la carestía de ellos retoma su postura presuntamente racional, por administrar la austeridad.

La administración pública no puede actuar bajo ese concepto utilitario cuando se obliga a la prestación de servicios, donde ello no necesariamente redunde en ganancias, por lo que si bien tiende a buscar resultados satisfactorios que resuelvan problemas en la medida de lo suficiente y necesario, es evidente que

²⁵ *ibidem*, pp. 73-74.

²⁶ Parte de la tipificación que ha guiado a la administración pública hasta nuestros días, es el supuesto de su visión parcial de la racionalidad, al enfocarla obligadamente bajo la perspectiva económica y no social. *Ibid*, p. 73.

para ello analiza el entorno, revisa posibilidades, considera costos de todo tipo, así como los impactos directos y colaterales.²⁷

En consecuencia la racionalidad de lo público existe en la capacidad para administrar procesos, no recursos.

La elección racional dentro de la organización, esta determinada por varios factores: donde, en quién y cómo incide la toma de decisiones, el impacto interno a la organización, como al exterior, predecir el grado de satisfacción esperado con base en indicadores y comparar con el deseado por parte de quien demanda soluciones.

En consecuencia es entendible que en la definición de objetivos de carácter social resulta difícil medir su grado de realización en atención al grado de satisfacción obtenido y por consecuencia determinar bajo una perspectiva de racionalidad económica los rendimientos obtenidos.

La atención de problemas sociales difícilmente muestran los resultados esperados en el corto plazo lo que dificulta la medición de la efectividad racional, más ello no impide la percepción objetiva del sentido que están teniendo las acciones en la búsqueda del bienestar social.

Por consecuencia hablar de un modelo simplificado de hacer administración sobre la base de una racionalidad cuestionada en su forma de estructurarse, resulta mas bien simplista por cuanto que la valoración de lo realizado no necesariamente se hace en cuanto el objeto tangible en que se traduce un producto terminado cuya mejor expresión de su acción racional resulta su alto consumo por la sociedad y más aún si se elaboró con bajos costos.

Por contrario la gestión administrativa no es el resultado de la decisión del alto nivel gubernamental influido por acciones que garanticen resultados fáciles de medir, sino que las decisiones pueden estar sujetas a fuerte presión social, a intereses políticos solidamente estructurados o bien al ineludible compromiso de cumplir con el objetivo de buscar el bien social.

Cualquiera de estas situaciones conlleva la aplicación de costos que pueden ser elevados presupuestalmente pero que disminuyen los costos políticos o sociales que podrían llegar a impactar más en la base de sostenimiento del aparato gubernamental.

La racionalidad en la organización no es pues de orden económico ni debe pretenderse encontrar en sus principios el fallo o el acierto a la forma de actuar de la organización administrativa pública, se trata de una racionalidad de la gestión que implica concentrarse en la administración de los procesos

²⁷ Idem, p. XXIII

indicados para el alcance del bienestar social y no de los recursos con que estos procesos se movilizan.

En tal sentido el comportamiento y la tramitación que se ejecutan al interior de la organización son vistos como resultado de la irracionalidad perfecta, por cuanto que esto implica la aplicación de servicios de interacción directa con el ciudadano que en su calidad de cliente encuentra sobradas insuficiencias en la operación gubernamental.

No se trata bajo visiones tradicionales de enfocar a la organización pública, de asumir su gestión como un cúmulo de acciones inconscientes repetidas de manera absurda y habitual.

La operación es susceptible de ser mejorada, se sistematizan sus procedimientos, se profesionaliza el personal propiciando conocimientos específicos, se procuran respuestas expeditas y prontas, se modifican los esquemas operacionales y se actualizan las herramientas de trabajo.

Las rutinas por el contrario a lo que parecen desde una acepción popular como actos repetitivos y sin mucho razonamiento, representan dentro de las organizaciones, la garantía de la obtención de productos que para su logro implican la presencia de procedimientos probados, corregidos y aplicados repetidas veces para comprobar su efectividad.²⁸

La visión tradicional y hasta costumbrista del comportamiento al interior de la organización procura la presencia de elementos diversos en la fehaciente demostración de la irracionalidad inherente a la administración pública.

Tal es el caso de la vinculación del comportamiento con la autoridad donde ésta última determina los patrones de conducta aún cuando ello implique que la coherencia con la voz de mando sea la consecuente incoherencia con el debido quehacer administrativo.

Los controles aplicados por agentes externos a la organización, los que la propia organización diseña para su aplicación interna, la insistencia en marcar un comportamiento asociado al deber ser de la organización y a los principios institucionales que detenta más allá de los servidores públicos que en ella transitan, propicia un comportamiento administrativo homogéneo y racional de la organización para con la organización.

Por otra parte, la racionalidad puede ser cuestionada, por el hecho de que se proceda sobre la base de lo jurídicamente permitido e indicado, determinando y

²⁸ *idem*, p. XXXVIII.

delimitando el comportamiento por encima de lo que pudiera estimarse administrativamente conveniente para ceñirse a lo jurídicamente prescrito.²⁹

El desconocimiento de la organización, sus fines, su razón de ser, la forma en que se estructura, la atención a los mecanismos que le dan movilidad, los modos en que se dinamiza para dar respuesta, son entre otros, elementos que de no ser tomados en cuenta, se cae ineludiblemente en actos aislados.³⁰

Con la posibilidad de repercusiones contrarias a los fines amplios de la organización o bien omitiendo aspectos por demás trascendentes, este conocimiento no se contrapone con las reflexiones anteriores, por el contrario se podría decir que se complementa para darle una sustanciación racional.

Ello deriva en los criterios eficientistas con que presumiblemente debe actuar la organización, la eficiencia como elemento fehaciente de la demostración racionalista vista con un enfoque conservador que implica siempre la elección entre opciones que conlleven a optar por aquella cuyos costos presupuestarios sean los menores o bien se obtengan mayores beneficios a un determinado costo.³¹

Elección de opciones que presuponen mayores alcances a bajos costos, este concepto alude a la eficiencia desde una perspectiva racionalista económica, inaplicable cuando se considera que en la administración pública las soluciones tienen que ver con el grado de satisfacción social, por tanto la principal medición son los costos sociales, aun cuando ello implique mayor inversión presupuestal.

En esta perspectiva la eficiencia de la gestión administrativa, se mide por sus resultados, donde los mismos se den en contenido, orientación, oportunidad y forma acordes a las necesidades sociales que pretenden satisfacerse.

²⁹ “En la organización administrativa el comportamiento está en consonancia con la autoridad, aún cuando estos principios, se expresen más del modo legalista y carezcan de coherencia en el comportamiento.” Idem, p. XXXIX.

³⁰ idem, p 228.

³¹ “El criterio de eficiencia exige que, de dos alternativas que tengan el mismo coste, se elija la que lleve a una consecución mayor de los objetivos de la organización; y que, entre dos alternativas que conducen al mismo grado de consecución, se elija la que acarree un coste menor.” Idem, p.116.

II. ESTADO ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

El primer capítulo tuvo por misión reflexionar acerca de la trascendencia de aquellas categorías que por su contenido y arraigo prevalecen hasta la actualidad e influyen de manera contundente en la organización de la administración pública.

En consecuencia y ante la presencia de una sociedad más plural e incluyente la organización administrativa pública se desenvuelve en un marco contrastante, de ahí que la conformación del actual capítulo sea con la finalidad de establecer la visión de la presente investigación respecto de las condiciones en que se encuentra actualmente la organización y cuales son sus voluntades o sus resistencias para que prevalezcan los valores ya antes tratados o se de lugar a la incorporación integral de factores novedosos.

II.1. Integración y Expresión actual de la Organización

La organización de la administración pública se ha dado mediante esquemas tradicionales que han atendido por una parte a principios administrativos operacionales prácticos y por la otra a intereses de orden político, según la visión del grupo en el gobierno.

Lo anterior, significa que la institucionalización como proceso definitorio de los fines sociales, tenga su expresión en la estructura gubernamental, la cual se ordena en respuesta a las prioridades sociales.

Sin embargo no siempre esas prioridades son establecidas por la sociedad, siendo el propio grupo gobernante quien las define e institucionaliza, tratando de arraigar su presencia mediante la organización temática de las mismas en la jerarquía estructural de su funcionamiento.

Ello significa que institución y organización resulten en la conceptualización gubernamental, la misma variable, propiciando que la organización del aparato público se resuelva más en el ámbito de lo político y menos de lo administrativo, donde la división de ambos aspectos aún resulta vigente.

Por consecuencia, la organización de la administración pública, no evoluciona sobre la base de su propio aprendizaje, mejorando técnicas, procedimientos, formas e involucrando en ello al individuo como hacedor de administración dentro de la organización y de la organización misma.

Por contrario la organización resulta casuística, circunstancial e improvisada, por lo que al darse cada vez, igual se resuelve en la intuición, improvisación e inmediatez de quienes la hacen, en el desconocimiento histórico que explica su

razón de ser convirtiendo a la organización pública en una organización sin memoria.

No es la sociedad quien define sus instituciones y los valores que merecieran elevarse a tal rango en el gobierno que le sirva, por consecuencia es en la autodeterminación institucional gubernamental, donde se deriva la inmediata organización de lo que se estima políticamente procedente para su fortalecimiento y legitimación.

Ello implica la incorporación de cuadros ajenos por formación y convicción al servicio público, aún cuando garantiza lealtades personales y grupales.

La carencia de métodos y procedimientos establecidos y perfeccionados y sobre todo de una organización que defina y conserve en si misma el conocimiento y experiencia que la vuelva cada vez más eficiente en razón de sus resultados, más precisa en su tamaño y constitución en razón de los propósitos que persigue de conformidad con logros.

La inexistencia de una dinámica organizacional en congruencia con la incrementalidad de las demandas sociales y su cambiante orden, propicia un efecto de intrascendencia permanente, con ciclos repetitivos de inicio cada vez, bajo la presunción de que nada se ha hecho, o bien, que no merece ser tomado en cuenta para los efectos de hacer.

La politización de la organización impacta de inmediato los debidos usos de la misma, tergiversa sus fines, nulifica sus logros, ofrece resultados a la sociedad que no necesariamente parten de la definición de necesidades auténticamente sociales.

Lo anterior genera por repercusión un fenómeno en la organización al verse habitada en sus ámbitos decisorios con entes gerenciales vueltos súbitamente funcionarios sin formación de lo público, sin un concepto claro de servicio y con un desconocimiento y desinterés de la construcción organizacional del aparato gubernamental, de sus razones, alcances y compromisos para quien gobierna.

En consecuencia la organización, no es una organización pública inteligente, que se modifique en atención a corregir sus fallas, que se modernice en atención a logros obtenidos y por cualquiera de estas vertientes se mejore.

Por el contrario debe reinventarse cada vez, identificar sus funciones, desechar por principio los modos de hacer, establecer nuevos métodos sin estudiar los anteriores, desregular sin razonar los porqués de la regulación.

La organización pública no se reordena bajo esquemas administrativos adyacentes, sino que se modifica por intuición y apreciación de valores aplicables ante la carencia de un andamiaje orgánico regulado por principios que den identidad de fondo a la conformación gubernamental, mediante directrices que atiendan al estado actual de avance social y su ulterior desarrollo.

La fundamentación organizacional de la estructura gubernamental debe atender a objetivos y metas de cada instancia sí, pero en consonancia con objetivos y metas globales, pues de lo contrario es manifiesta la divergencia en los cauces y por consecuencia los esfuerzos se dispersan en visiones particulares y hasta opuestas.

En el mejor de los casos, la eficiencia de la dependencia o entidad gubernamental está tan circunscrita a la fijación de fines específicos desvinculados del entorno, que su impacto es intraorgánico a nivel de la propia instancia de que se trate.

La división por grandes ámbitos de atención, definidos por el giro de atribuciones a que se obliga el aparato gubernamental sectorizado por afinidad en su aplicación administrativa, fracasa ante la carencia de esquemas torales de organización en respuesta a objetivos únicos, que abriguen la razón de ser de quienes integran cada sector en un proceso de institucionalización efectivo de la demanda social transformada en respuesta administrativa amplia y permanente.

En su conjunto, la organización administrativa pública es dentro de un esquema democrático, dirigida por el titular del poder ejecutivo, el cual si bien es una figura administrativa y por tanto un funcionario público, tiene la peculiaridad de ser electo por la sociedad, en un proceso de votación mayoritaria y con pertenencia partidista.

Funcionario cuyas acciones están sometidas a priori ante los ciudadanos para los cuales gobierna mediante compromisos establecidos previamente ante los mismos y a los cuales debe rendirles cuenta, a su vez, como titular del poder ejecutivo, se configura como máximo directivo del aparato administrativo público, instrumento del cual se sirve para gobernar.³²

En tal sentido, del nivel jerárquico inmediato inferior al suyo, se da lugar a la figura de funcionarios públicos designados, esto es, ya sea por definición propia del Presidente del país, ya por acuerdos, convenios y cesiones políticas.

De este modo se integra un grupo de trabajo con responsabilidad político-administrativa que en forma sucesoria, va a su vez conformando los niveles subordinados bajo el mismo contexto, donde criterios de confianza, amistad y lealtades personales, configuran los equipos y su movilidad dentro de la administración pública, según los posicionamientos de sus líderes y cuyas acciones están comprometidas en su curso a la jerarquía establecida dentro de la organización.

En este orden de ideas, la responsabilidad del funcionario electo es ante la sociedad y la del funcionario designado, ante sus superiores jerárquicos.

³²Véase Juan Carlos León, Proemio, en Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización...op.cit. p.20.

Esta responsabilidad directa del funcionario designado ante sus superiores implica una relación en la cual median lazos afectivos y la consecuente lealtad en razón de valores entendidos y compartidos, que de manera informal se desarrollan al interior de la organización e influyen fuertemente en sus ámbitos decisivos y operacionales.

La institucionalidad del servidor público se radica en su esquema de lealtades hacia quienes integran el grupo del cual forma parte y sus valores personales, para que esto tenga un efecto duradero, se ejerce una realimentación entre el individuo y el grupo o viceversa y tiene su base en la ocupación de posiciones jerárquicas al interior de la administración pública.

Estas posiciones se conservan y expanden mediante el ejercicio de poder, en una forma muy concreta que es el poder burocrático, mismo que se explica en la diseminación de los grupos vertical y horizontalmente dentro de la organización, en la ocupación de jerarquías importantes y por consecuencia de niveles salariales, que dan a sus integrantes no sólo estabilidad económica, sino la retribución necesaria que genera satisfacción, solidez y fortaleza a su desempeño grupal.

En consecuencia y partiendo de este último punto, el desempeño no es en estricto sentido el que se relaciona directamente con la función, sino con lo que el grupo o sus líderes requieren formal e informalmente.

Por tanto las capacidades del servidor público, pueden o no ser medidas por su rendimiento laboral, finalmente esta valoración se aproximará más al sentido del trabajo, en cuanto más distante del grupo y sus líderes, se encuentre.

La organización pública por ende, se convierte en un medio de soporte, vinculación y fomento de grupos político-administrativos que la transforman y matizan en la búsqueda de fortalezas, alejándola del sentido que debiera tener, que es el de ser el medio a través del cual la administración pública, sus procesos y procedimientos, tengan la debida expresión para la satisfacción de necesidades sociales.

La conformación de grupos de funcionarios designados, por consecuencia y dado que sus lealtades y valores se centran en razón del esquema grupal, no necesariamente se relacionan con perfiles profesionales, conocimiento y experiencia, donde la pericia en la resolución de problemas administrativos prevalezca.

Este comportamiento estructurado dentro de los márgenes de identidad y aceptación grupal y reflejado en su modo de actuar presenta perfiles diversos según sea la posición jerárquica de los grupos dentro de la organización.

En este esquema, la relación burocracia-sociedad, se encuentra fracturada, por cuanto que la primera carece de la conciencia de que su razón de existir obedece a la segunda; se distancia de ella, fija sus metas y objetivos más en

atención a su supervivencia que a la satisfacción social, desvinculación que daña y cuesta a la sociedad.

En este sentido cabe observar como se desenvuelve la organización pública en su ámbito político-administrativo y de que manera ello influye a su vez en los grupos que nacen y se reproducen a su interior.

La organización pública, se estructura en dos estratos de acción, el primero de ellos es cada vez más técnico-administrativo, a medida que desciende en la escala jerárquica y el segundo tiende a manejarse cada vez más en el ámbito de lo político, de acuerdo a su ascenso en dicha escala.

Lo anterior conlleva a que la demanda social adquiera el carácter de necesidad pública y así sea definida, cuando políticamente se le reconozca como tal de acuerdo al grado de presión social o grado de importancia determinado por grupos de interés ubicados y respaldados suficientemente dentro del sistema político y de esa forma accede al proceso administrativo público para su adecuada satisfacción.

La identificación del problema, sus causas y posibles soluciones, adquieren en el ámbito de lo administrativo (estrato inferior de mando) y sus mecanismos de acción (políticas públicas), el carácter resolutivo, más no de aplicación, pues esto último se dará en la dimensión y momento en que políticamente se decida (estrato superior de mando) por parte de aquellos puestos cuya principal actividad es la toma de decisiones, donde se consideran los efectos coyunturales que vuelvan viable cualquier medida que responda a las demandas sociales.

Lo anterior se devuelve a la conformación de los grupos, donde parte de sus elementos cuentan con características profesionales técnicas en el uso de herramientas, que les permitan operar aún con desconocimiento e inexperiencia del medio de trabajo gubernamental, pero que finalmente les da oportunidad de incidir en el espacio orgánico en el que se encuentren posicionados, en tanto que otra parte del grupo, para desarrollarse en la lid política cuenta con un perfil ad-hoc.

Si bien la descriptiva hasta ahora presentada explica como surgen, se comportan y superviven grupos al interior de la organización, vale la pena resaltar que allende las fronteras de la misma, se presentan como uno solo amalgamados por la misma fuente de trabajo, que es el aparato administrativo identificado como burocrático y que los unifica en razón de la opinión pública la cual no visualiza equipos ni dependencias, donde todo es simplemente gobierno.

En esa visión amplia es de observar que el aparato administrativo ha dado lugar al interior de su seno y como parte inherente a su propia existencia, a **la burocracia, como una clase que detenta cierta forma de poder**, sostenida

en el control (no confidencial, pero si clasificado) de la información, dependiente de quienes la fomentan y crecen.³³

Históricamente la burocracia no se configura como un cuerpo técnico, preparado y perfilado, sino como un grupo de interés, soporte de las políticas y posturas del principal grupo en el poder, donde más importaba su manifiesta inclinación al presidente en turno, que sus capacidades.³⁴

La administración pública vuelta mecanismo de presión o demagogia según fuera el caso en la manipulación de la sociedad o sectores de la misma, propicia que la burocracia crezca a la sombra de quienes la dirigen, apolítica, maleable y comprometida con los beneficios a obtener, más que con su razón de ser como ente administrativo.³⁵

Aún bajo este paradigma, la burocracia ha debido evolucionar, en coincidencia con un mayor acceso de la población a niveles educativos superiores y la ineludible actitud de una sociedad que en forma paulatina pero consistente, es cada vez más exigente y conciente de su papel.

Lo anterior ha propiciado la incorporación de personal preparado académicamente, aún cuando no necesariamente cubra perfiles, pues no se le exigen donde la información más que como herramienta de conocimiento, adquiere mayor peso como arma de la burocracia, información como antes se dijo nada confidencial, pero que si merece ser clasificada, carente de matices extraordinarios; por contra cotidiana, rutinaria, pero que hace la administración día con día.³⁶

El conocimiento pleno de ella, da importancia y define el papel de los cuerpos burocráticos en la organización.

³³ “Una burocracia dominante no sólo tiene un efecto adverso sobre el futuro del sistema político, sino que además es improbable que cumpla sus obligaciones más importantes” y ello obedece a privilegiar sus intereses de grupo, politizándolos por encima del fin último hacia el cual existe que es el servicio público. Ferrel Heady, Administración Pública -Una Perspectiva Comparada-, México, FCE, 2000, p.498.

³⁴ La burocracia como ente activo al interior de la organización, conductualmente presenta más una inclinación de orden político que administrativo. Véase Omar Guerrero, Gerencia Pública en la Globalización, México, UAEM, 2003, p.72.

³⁵ Peters observa a la burocracia no como una fuerza política, pero si como una fuerza extraordinaria al interior de sus propias oficinas. La divergencia política no aflora en el seno de la burocracia, pues no es algo que se requiera o incida en sus actividades y por tanto a su vez impide asociaciones por afinidad política. Los intereses en común y la definición de instrumentos de defensa generalizada como lo es el dominio de información dan lugar a esa fuerza de la que habla Peters, al punto de ejercer control sobre las decisiones. Guy Peters, op.cit. p.116.

³⁶ Véase Harmon y Mayer, op.cit. p.104.

II.2. Eficiencia de la Organización ante la Visión Social

La eficiencia de la organización, hoy por hoy se mide en la debida aplicación de los procedimientos que contiene, en el uso de los recursos, esto es, las tendencias en la disminución del gasto, son muestra de eficiencia, los tiempos de realización de un trabajo asociado al uso restringido de recursos, es expresión plena de eficiencia, asociada en su concepto a principios económicos que proponen el alcance de metas determinadas mediante costos mínimos.

Es evidente que esto se desliga de la satisfacción social, por cuanto que la necesidad pública, puede estar por encima de los esfuerzos invertidos, sobre todo cuando estos no se tasan con base en dicha necesidad, sino en criterios de austeridad presupuestal, demostrativos de la racionalidad económica gubernamental, lo que no es garantía de una racionalidad en la acción administrativa.

La organización debe en todo caso medir su eficiencia por sus resultados, en razón de que sean los esperados, que hayan considerado el costo social antes que el económico (el primero es de mayor trascendencia e impacto) para su obtención, donde lo deseable es que la sociedad experimente en el balance de sus consensos y disensos, una inclinación a los primeros, puesto que la organización pública actúa en razón directa del cumplimiento de los fines para los cuales existe.³⁷

A la sociedad no le importa un gobierno “ahorrador” y que por consecuencia carece de dinámica, más bien le afecta negativamente, le interesa un gobierno de respuestas, lo cual hace entendible la fórmula de impuestos convertidos en beneficios y no impuestos vueltos regateos, en medio de insuficiencias o resultados a destiempo.

Si bien es cierto que en el resultado racionalmente administrativo radica la genuina eficiencia, esta no tendría lugar sino se considera que su proceso de generación y obtención, radica en el debido acto administrativo.³⁸

Acto que por enunciado, es la aplicación de un marco legal de atribuciones, el cual sólo puede y debe tener expresión dentro de un ambiente organizacional, pues es éste el que le dará su formal razón de ser, de lo contrario, dicho acto se quedaría en las buenas intenciones resultantes de relaciones informales referidas a la organización, pero que no le son inherentes ni condicionantes.

Elemento más de demostración de lo fundamental que resulta la organización pública concebida administrativamente, por ser fin en si misma y medio que

³⁷ Véase Ricardo Uvalle, La Responsabilidad Política...op.cit. p.103.

³⁸ La eficiencia medida en la obtención del resultado deseable tiene relación directa con los modos en que el acto administrativo se realiza y más aún con la presencia de factores que pueden incidir y que en ocasiones pueden resultar impredecibles. Véase Barry Bozeman, La Gestión Pública...op.cit. p.94.

también posibilita el como, puesto que en la medida en que se encuentre estructurada de modo racional, será el instrumento causal de procesos y procedimientos en los que se encuentra la concreción de atribuciones y funciones orientadas a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas políticamente definidas.

Observados los factores que aquejan a la organización al punto de carecer de directrices, de estructurarse bajo criterios de intuición y coyuntura, de integrar su capital humano mediante fenómenos tipificados como el amiguismo, el compadrazgo o el nepotismo, que se traducen en acciones arribistas e improvisadas, es necesario reflexionar en la incorporación de esquemas administrativos que incidan en el rompimiento de la cadena de la ineffectividad.

Un eslabón inicial de esa cadena, resulta ser el individuo, pues en el radica la conceptualización orgánica, su rendimiento al interior de la estructura organizacional lograda y la obtención de resultados socialmente esperados.

La persona habilitada como servidor público, debe ir más allá de sustentarse como tal, por el sólo hecho de laborar en el sector público, debe existir un sentido de pertenencia, una vocación y trayectoria de servicio y un conjunto de capacidades y habilidades que en suma provoquen una transformación de su entorno y de si mismo y no sólo un elemento nominativo, devengando un sueldo.

Lo anterior al suscitarse, propiciaría un proceso importante en las cadenas subyacentes en la organización, al transferir el poder jerárquico del líder por nombramiento (imposición) al experto por conocimiento.

Esto es, se sustituye la supervivencia por vínculos a permanencia por aptitud, lo que implica por consecuencia un orden del lugar de trabajo, desde el tamiz administrativo, hasta la congruencia de resultados de gobierno en su conjunto, abarcando el acto administrativo desempeñado en forma metodológica, sistemática y especializada.³⁹

Lo expuesto significa que el servidor público se considere legítimo capital humano, donde la organización "inteligente" le aproveche óptimamente, le conserve y desarrolle. **El servicio profesional de carrera es la respuesta para que las administraciones públicas hoy por hoy respaldadas en la razón de la sinrazón que otorga el ejercicio desmedido del poder político, superen su actual status y profesionalicen su actuación.**⁴⁰

³⁹ Véase Omar Guerrero op.cit. pp. 193-194.

⁴⁰ Véase Juan Carlos León, Proemio, en Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización...op.cit. pp.22 -23.

La citada transformación, significa un cambio de actitud en el servidor público, donde sus oportunidades de permanencia y desarrollo penden de sus méritos profesionales que no de la fortaleza de sus relaciones influidas o influyentes.

Conocimiento profundo de la organización, en atención a la “memoria” que la misma contiene, es requisito indispensable para que un sistema de profesionalización florezca en una relación biunívoca individuo-organización.

Ello, por cuanto que el acto administrativo profesionalizado, se reflejará en una organización pública con capacidad resolutoria cuya eficiencia trasciende los resultados mismos, al romper el esquema acumulativo de los problemas sociales para volverlo sustitutivo en razón de la dinámica social.⁴¹

En un efecto de realimentación, la organización pública eficiente coadyuvará a la legitimidad meritoria de quienes la ocupan, lo que se traduce en permanencia y desarrollo integral del servidor público.

Ello en el afán de entender al servicio profesional de carrera en si mismo y sin considerar las formas y modos de aplicación, que de suyo pueden contener implicaciones para fortalecer patrones centralistas de gobernar, o bien, conllevar un esfuerzo de gestión administrativa con criterios gerenciales amplios que procuran una administración pública más democrática en su interior.

Por otra parte la sociedad en la adquisición de su conciencia ciudadana, ha venido encontrando cada vez más espacios para la manifestación articulada de sus demandas.⁴²

Su concepto de gobierno es cada vez menos el del aparato poderoso, inalcanzable, protector, constituido en forma ajena, distante a los designios y aspiraciones sociales, para concebirse cada vez más como el aparato administrativo hecho para servir.

Donde los diversos sectores sociales abandonan sus posturas acríicas, para adoptar posiciones de compromiso, aún cuando entre ellos disientan, en el que el nivel alcanzado de gobernabilidad se pone a prueba hacia la búsqueda de equilibrios y no de soluciones extremas que favorecen a unos en perjuicio de otros.

La exigencia social obliga pues al gobierno a rediseñarse y modificar de fondo su visión del ciudadano como individuo o sociedad, ahora le concibe como usuario de servicios o cliente al cual debe atender y servir.⁴³

⁴¹ Véase Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización...op.cit. p.50.

⁴² Véase Ricardo Uvalle Berrones, La responsabilidad Política...op.cit. p.179.

⁴³ idem p.180.

Ser usuario en una sociedad que incide, sonaría contradictorio, pues se daría la presunción de pasividad expectante de los servicios que a juicio de gobierno se le ofrezcan.

Ser cliente posiciona al ciudadano en la posibilidad de seleccionar con quién adquiere un servicio o bien lo rechaza, lo que no sucede ante la inevitable e ineludible postura monopólica del quehacer gubernamental, donde ésta decide el peso del cliente y la atención que como tal opte por darle, finalmente se trata para los efectos, de un cliente cautivo.⁴⁴

En todo caso, la visión debe ser no sólo de cliente en cuanto a ser tratado bajo el concepto gerencial del mismo, sino asumido como principal accionista.

De jugar únicamente el primer rol, estaríamos asentando que el gobierno se gesta al margen de los gobernados, donde estos parecieran descubrirse dirigidos por un ente ajeno en el cual no se tuvo influencia alguna para su existencia (Vgr. El cliente como mero consumidor, no determina la presencia de un producto, ni de quien lo produce o mercadea, por contra la necesidad le es generada desde el exterior).

Por consecuencia, si asumimos que el ciudadano participa activamente en el gobierno que desea, al elegir al titular del poder ejecutivo y si suponemos por extensión, que este habrá de dirigir el aparato administrativo en congruencia con los compromisos adquiridos ante la sociedad en atención a las manifiestas expresiones de ésta, entonces el ciudadano antes que ser cliente, fue activo proveedor del aparato gubernamental al posicionar en él, al individuo y/o partido que asume sabrá dirigirlo en beneficio del interés social, ello lo traduce en accionista mayoritario de los destino políticos, al momento de un proceso electoral.

Por tanto, sólo así se entendería que al contrario de cualquier principio mercadotécnico, la necesidad no le es creada, sino que surge al interior de la propia sociedad, la eleva al proceso administrativo público, para la identificación del nivel de problema y sus respectivas resoluciones, las cuales en su calidad de cliente único, decidirá si acepta o no.

En razón de lo anterior, la organización pública⁴⁵ debe tener un proceso de aprendizaje, el cual le permita adquirir orden, desarrollo y solidez, asimilando conocimiento que resulte ser la expertis con la que se haga administración pública, con capacidad resolutive.

Este aprendizaje puede acceder por dos vías: Los sucesos y los individuos.

⁴⁴ Michael Barzelay, Atravesando la Burocracia, México, FCE, 2000, p.6.

⁴⁵ La organización asume conceptualmente la necesaria presencia y acumulación de conocimientos e información que deben regir la actuación de quienes en ella se desempeñan, de lo contrario se gesta una escisión entre la razón cognoscitiva de la organización y la acción administrativa. Véase Harmon y Mayer, op.cit. p.33.

Los sucesos que históricamente se presenten de orden político-social, pueden impactar en la organización en su forma y fondo.

Lo trascendente de ello, es que dichos sucesos le aporten sobre su base actual, reconozcan los esquemas regulatorios, tecnológicos y de información que la alimentan y en todo caso se generen los correspondientes a mejoramiento.

Estos sucesos provienen del exterior de la organización y buscan influirla por el ámbito de lo jurídico.

El aprendizaje por la vía de los individuos, parte del conocimiento profesional y experimental que los mismos tengan y en tal sentido le aporten a la organización la praxis administrativa como visión de su deber ser.

Ello resulta fortuito, pues depende en buena medida que los servidores públicos cuenten con capacidades pertinentes y puedan aplicarlas sistemática y metodológicamente, lo cual hace frágil a la organización pues queda expuesta (al no contar con esquemas de control que le protejan) a la existente o inexistente pericia de los individuos que conforman la administración pública.⁴⁶

Este aprendizaje puede resultar negativo a la organización por ser directo y sin demasiados impedimentos regulatorios, que permiten incidir en ella apreciaciones fundamentadas en la intuición, en los propósitos o intereses concretos, lo cual puede generar regresiones y pérdidas orgánicas fatales, de un alto costo social –ignorado- y hasta ahora no medido.

Lo anterior, pareciera que obliga a la investigación exhaustiva de las razones que provocan este fenómeno de retraso, sin embargo los motivos pueden ser visibles en hechos de importancia restada como la ausencia de perfiles profesionales ad-hoc, la carencia de rigurosidad en la conformación de los cuadros administrativos decisorios, incorporándose inexperiencia, ignorancia e improvisación.⁴⁷

En consecuencia, no aportan ningún aprendizaje a la organización, por el contrario se revierte el proceso y el individuo absorbe de la organización lo existente, con acierto o error, a su vez estará en capacidad de replicar lo asimilado en el mediano plazo, en tanto que sus posibilidades de aportación y creatividad hacia la mejora, optimistamente se reflejarán en el largo plazo o bien nunca llegarán.

⁴⁶ ibidem p.41.

⁴⁷ “Según el grado de su eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, a saber, el de la racionalidad instrumental”. En las organizaciones públicas este criterio no necesariamente se satisface en el sentido de procurar su eficiencia al supeditar a los individuos a esa conducta de rendimiento y conocimiento en atención al quehacer organizacional. Ibid. p.43.

II.3. Tamaño de la Organización

La determinación del tamaño de la organización es influida por factores exógenos y endógenos a la administración pública, de modo tal que dependiendo del peso de los mismos y de la presión que en consecuencia ejerzan sobre la organización, ésta tenderá a crecer o disminuir según sea el caso.

Crisis económica asociada a racionalidad presupuestal, austeridad en el gasto de gobierno, son elementos externos que tienen por inmediata consecuencia la reducción del aparato gubernamental.

Es de observar que el decrecimiento provocado por estos elementos, no tiene en cuenta el tamaño óptimo de la organización para el logro adecuado de sus fines en tiempo y forma, el único criterio que prevalece es la respuesta oficial a las exigencias que propician las dificultades económicas.

La medida en si misma conlleva la puesta en evidencia del gobierno, pues todo pareciera indicar por la ligereza con la que se adopta, que se encuentra sobrado en su estructura, o bien que de la misma no dependieran sus proyectos y alcances.

Es claro bajo esta perspectiva, que la eficiencia administrativa que rige a la organización pública, se mide en razón de su gasto, no de sus resultados ni de lo debido de sus procesos.

La reacción de reducción orgánica, como respuesta inmediata a problemas económicos, ubica a la organización en el supuesto de una construcción inexacta, amorfa y desmedida, donde el exceso es lo que se elimina, para encontrar su tamaño justo.

Disminución de la burocracia, eliminación de áreas, reasignación de funciones; actos que por consecuencia impactan en gastos colaterales referidos a servicios.

En su conjunto, indudablemente se generan ahorros significativos, aún cuando el costo social crezca al dejar de hacer, atender o realizar en mínima medida y con baja calidad.

Esta es la parte que no se calcula, más aún no se tiene en cuenta.

Es necesario puntualizar lo anterior, la actitud reactiva del gobierno, vuelve circunstancial el orden del aparato público, sin tener pleno conocimiento del tamaño óptimo de la estructura organizacional (donde éste se debiera regir por criterios de eficiencia y eficacia, con base en resultados).

Se parte de la presunción de exceso per se, de lo contrario el gobierno aceptaría obligadamente que su premisa fundamental es lo económico por encima de lo social, lo cual por principio de actuación no le es procedente.

Esto último, es de subrayar, por principio político es inadmisibles, en consecuencia las medidas que se adopten, se asumirá por antonomasia, siempre serán tendientes a la eliminación de todas aquellas áreas fútiles, inanes, donde lejos de lesionarse la función pública, por el contrario se vuelve precisa, concreta, clara.

Resulta entonces, que antes de la medida reductiva, el gobierno percibía estas áreas de otro modo, es decir necesarias y hasta imprescindibles, lo cual lo vuelve contradictorio, o bien no se tenía visión de las mismas, o se trata de los excedentes que se deben conservar para su recorte en situaciones críticas.

La organización pública debe emerger de su propio concepto y no ser conceptualizada a partir de circunstancias y en su interior debe prevalecer la debida administración de procesos, por encima de la administración de costos, que se asume equívocamente o se disfraza como administración de la gestión pública.

No existen estándares internacionales que permitan definir los máximos y mínimos de las organizaciones, esto puede variar según la cultura administrativa que se tenga, lo importante es atender a la trascendencia en la consecución de objetivos y compromisos entre gobierno y sociedad.⁴⁸

Cómo se conceptualice la organización pública, sus directrices generales, sus partes fundamentales; la vinculación de su tamaño con las funciones que debe desempeñar; cómo se visualiza la organización de los procesos fundamentales y de aquellos colaterales y derivados; cómo en síntesis, se relaciona tamaño-función-resultados.⁴⁹

Partir de principios económicos de minimización de costos, que permitan obtener un producto u ofrecer un servicio en un determinado nivel de calidad o cantidad, es desvirtuar el fin último de la organización.

Ésta se debe disponer para ofrecer resultados con máximos de satisfacción o de lo contrario resulta ser un aparato que amén de su tamaño es ineficiente e insuficiente en su capacidad de respuesta, con grados incrementales de insatisfacción social.⁵⁰

Concebir la organización mediante mecanismos inteligentes, que generen sus propias adecuaciones a la dinámica social, donde se tengan en cuenta los registros de memoria que para si genere, es el aprovechamiento óptimo del conocimiento y la experiencia que irán definiendo la movilidad horizontal y/o vertical de la organización pública,

⁴⁸ “...existen determinantes y dimensiones que impactan en el diseño de organización que no son absolutas y debieran verse bajo la óptica de un continuo y compararse en grado”. Véase Jorge E. Culebro, Dimensiones y Determinantes de la Estructura Organizacional, en David Arellano, et.al., op.cit. p.181.

⁴⁹ ibidem, p.186.

⁵⁰ La obtención de resultados en una organización se ven influidos entre otros factores por determinantes que le son inherentes ineludiblemente tales como su complejidad, su grado de centralización y formalidad de actuación. ibid pp.182-185.

abatiendo lo casuístico de la misma en razón de la cortedad o amplitud de alcances presupuestarios.

Esta presencia orgánica pública gubernamental, se encuentra fuertemente influida por el proceso de institucionalización que la sociedad tenga.

En tal sentido los valores sociales institucionalizados y concebidos jurídicamente, a los cuales el Estado se obliga a fomentar y proteger en razón del bienestar social y de su propia legitimidad, se fincan en la fortaleza de sus instituciones.⁵¹

De este modo, el Estado a través de su mecanismo de acción que es el gobierno, debe instrumentar orgánicamente los procesos que permitan la concreción operativa de aquello que la institución ofrece.⁵²

En tal sentido, la relación del tamaño de la organización con la estructura institucional existente es directa, pues en la medida en que el acto administrativo se organiza para el cumplimiento y expresión plena de las instituciones, en la misma medida se fortalece el Estado.

Si bien el quebrantamiento o fortaleza de la esfera de lo institucional, radica en la credibilidad que la sociedad tenga de ella, es la organización pública el vehículo a través del cual dicha sociedad ve configurada la presencia y razón de ser de las instituciones que le gobiernan y es a través de ésta que se fortalecen y crecen en su legitimidad.

De este modo es la organización pública la base sobre la cual se desempeñan los diversos actos administrativos, es la organización pública, la que determina el que hacer y como hacer.

Es ella la que ordena dichos actos administrativos y define su magnitud, de tal forma que a través de la misma, el gobierno atiende a las demandas sociales y cumple con las obligaciones, atribuciones y funciones que jurídica y administrativamente le corresponden.⁵³

La organización pública da estructura al gobierno, lo explica en su acción, da congruencia a sus esfuerzos, permite el alcance y concreción de objetivos traducidos en operaciones, productos o servicios.

La organización pública se configura como la expresión administrativa, a través de la cual el grupo que detenta el poder político manifiesta su visión de gobernar, su forma de hacer gestión administrativa y los objetivos que persigue.⁵⁴

⁵¹ Véase Ricardo Uvalle Berrones, Importancia de los Valores, en La Responsabilidad Política...op.cit. p.140.

⁵² “La acción del gobierno refleja los valores que sustentan su legitimidad, así como el sentido de los objetivos que deben cumplirse en el corto, mediano y largo plazo”. Véase David Arellano, et.al. op.cit. p.172.

⁵³ Véase Harmon y Mayer, op.cit. p.64.

⁵⁴ Véase José de Jesús Ramírez Macias, Análisis del Poder y del Discurso Organizacional, en David Arellano, et.al., op.cit. p.38.

En la medida que dicha organización sea permeable, será sensible y oportuna a las demandas sociales políticamente aceptadas y será a su interior donde las mismas se procesen y articulen como políticas públicas.

Lo importante es destacar los elementos motrices, permanentes y trascendentes de la organización, que le dan forma, sentido y fin por encima de visiones partidistas, pues la organización pública se debe y debe atender a la sociedad y no a la conceptualización particular de un grupo político.

En tal sentido, la organización debe ser evolutiva y coincidente en su dirección con respecto a la evolución y orientación social, por tanto debe construirse sobre sí misma, sobre su propia historia y memoria, donde la continuidad radique en la mejora sustentada en su acumulada experiencia y no en la voluntad política de quienes cuentan con el poder para definirla o modificarla.

Es una continuidad técnico-administrativa que requiere del profundo conocimiento de la organización para estar en posibilidad de incidir en ella.

Hoy por hoy la continuidad se percibe como una razón de ser política, por lo que se ignoran las bases y causas de su conformación, imponiéndose por principio político, la acción de “rompimiento”, resquebrajando la estructura de lo público.

Se asume que la continuidad se asocia a compromisos del orden político, con gobiernos salientes si son de la misma corriente partidaria, de tal suerte que la organización se reinventa cada vez en sus formas, que reinicia en sus fines, que **lo avanzado se vuelve anacronía por decreto.**

La organización pública se transforma entonces en el vehículo de la inmediatez política, en la parafernalia de la imagen gubernamental, intrascendente, vigente por periodos gubernamentales, estructurada para el logro de fines grupales, construida intuitivamente, sin método y asistémica.

La organización pública así concebida, es a la medida de quien la ejerce, no de quien la requiere.⁵⁵

En este tenor, tiende a dissociarse de los resultados esperados, por ende se desenvuelve ajena a toda planeación, sujeta de la estrechez o amplitud en el juicio de la alta esfera de la política gubernamental, en consecuencia sus funcionarios en orden descendente de jerarquía, o se asientan en ella o son expulsados de ella.

La organización pública requiere como ya se dijo, de principios universales de comportamiento, que su regulación trascienda a quien la detenta, que ese marco regulatorio alcance a quien lo origina.

⁵⁵ Véase Harmon y Mayer op.cit. pp.41-43

Esto se plantea, no para fomentar el statu quo, no para detener su natural dinámica, sino para que los cambios de fondo sean estudiados a la luz de los logros sociales, atendiendo al desarrollo organizacional obtenido y evitando la unilateralidad que en la mayoría de los casos se ve reforzada por la carencia cognoscitiva de los hechos que afecta.

No confundir los cambios de fondo, con modificaciones de forma es fundamental, respaldar las acciones en el compromiso de resultados, en la reflexión de contenido que debe prevalecer en quien gobierna en razón de para quien gobierna.

En este sentido, los cambios a la organización deben tener por criterio de continuidad, el fundamentarse en sus avances y considerar los fracasos para identificar sus causas y revertirlos.

Los estudios y proyecciones de orden económico, las tendencias y las variaciones deben considerarse en la toma de decisiones para ser traducidas al orden administrativo y plasmarse orgánicamente, a efecto de coadyuvar con ello a la concreción de resultados esperados, comprometidos y temporalizados, sobre la presunción de factibilidad en los supuestos que propicien una planeación de la organización pública.

La figura del funcionario designado debe estar asociada al compromiso último de la gestión administrativa, la cual se articula, enfasa y desempeña en las instancias de la organización; por tanto, funcionario (puesto administrativo) y estructura, deben definirse en el ámbito de la efectividad con la que el aparato gubernamental se obliga a su actuación.⁵⁶

Lo anterior adquiere suma importancia, cuando el aparato administrativo y su organización, se perciben como la herramienta personal de quien gobierna, al punto de ser su imagen, su justificación o su respuesta técnico-administrativa ante la presión política, alejándose de ser la herramienta que en el mejor de los casos le proporciona el sistema de derecho que rige una democracia para la resolución de la problemática social.

Las reducciones a que se sujeta el aparato burocrático y por consecuencia las alteraciones de impacto que la organización pública recibe en su funcionalidad, son fiel reflejo de lo antes expuesto.

El desempleo como resultante de despidos masivos de la burocracia, simulados en la importancia de generar ahorros, no permiten que la sociedad perciba lo que se deja de hacer y los beneficios que no habrán de llegarle, menos aún cuando la combinación organización pública-sociedad, como relación no existe.

⁵⁶ Véase Barry Bozeman, La Gestión pública...op.cit. pp.53-55

Grave es, cuando bajo el concepto de cliente aplicado al ciudadano, el gobierno no asume su comportamiento de proveedor único, donde para el primero no existen las opciones que tiene en su actividad de consumidor.

Esto es, como consumidor puede procurar la adquisición de un producto en diversos establecimientos y en tanto lo encuentre no le afecta que en un lugar o en otro no se venda; problema será y se calificará de carestía, especulación y trastornos del mercado, convertidos en exigencia social a resolverse de inmediato, cuando el producto desaparezca.

En el mismo sentido, como resultado de la **funcionalidad alterada** de la organización, ya descrita en párrafos anteriores y ante la carencia de opciones por parte del ciudadano, se genera un freno en el desarrollo social, cuyo costo se aprecia en el mediano plazo, manifiesto en mayores índices de pobreza.

Lo expuesto se suscita, ante la insuficiencia o inaplicabilidad, carestía o especulación con los productos o servicios que el gobierno en su calidad monopolizadora de los mismos deja de ofrecer (salvo los identificables por su obviedad como agua, luz, educación, salud o vialidad) que no necesariamente fueron comprometidos por el gobierno y que no son identificables y apreciados por la sociedad.

Sin abandonar el ejemplo dado, derivamos entonces en el supuesto de que si las finanzas públicas languidecen ante la falta de pericia administrativa, se cuenta con la organización pública como recurso-reserva, aún cuando ello signifique lesionar su propia operación.

Eliminación de jerarquías, anexión de funciones, fusión de otras, reducción de tramos de control, disminución del aparato público mediante la liquidación, venta o transferencia, programas de retiro de personal o despido; son medidas tipificables en la reducción de gasto, que no necesariamente de ahorro.

Ello evidencia totalmente la ausencia de concepto en cuanto al tipo de organización que se pretende en razón de objetivos gubernamentales debidamente trazados.

Esto es, si la reducción de la estructura organizacional en su calidad de recurso reservado resulta factible de súbito, es porque se parte de la presunción de aparatos burocráticos sobrados, que se acusa ineficiencia y la misma aflora de su más recóndita escondite y se trata de abatirla como un mero coincidente con la búsqueda de ahorros, o bien, son medidas emergentes donde por consecuencia las repercusiones no se prevén o no se pretenden prever.

En el primer caso, resultaría comprometedor ante la sociedad reconocer que la estructura a través de la cual le sirve, es utilizada como caja de ahorro, por lo que la acción gubernamental exalta sus afanes eficientistas de la organización, los que asume traen por feliz resultado la disponibilidad de recursos.

Tratar de justificar la generación de dineros a ultranza, es del todo cuestionable al investigar bajo que criterios se resuelve o argumenta de manera pronta que existen por generación espontánea los excesos de personal, las estructuras inútiles y las funciones fútiles.

No se trata de hallazgos, como si la administración pública tuviese las características para ser analizada como arqueología, entonces tenemos la impresión de que quien gobierna lo hace con ineffectividad y dilapidación de recursos por antonomasia, hasta en tanto las urgencias económicas no lo obliguen a la racionalidad administrativa vuelta racionalidad económica.

Es así, o se trata del encubrimiento de jornadas de fracaso en el ámbito de lo económico y la impostergable necesidad de recuperar recursos, lo que orilla a este tipo de medidas.

En cualquier caso, el gobierno pone en evidencia sus insuficiencias y un comportamiento coyuntural, donde la repercusión última es el deterioro social.

Este tipo de acciones, como la descrita, donde se incide en la organización en un sentido u otro, demuestran de manera fehaciente la vulnerabilidad de la misma ante la carencia de directrices, de regulación adecuada, de fijación de objetivos implícitos a su existencia y conformación estructural.

Hacia donde va la organización pública, sobre todo si se le hunde en la inmediatez y su estructura se diseña en ese contexto, si no trasciende ni se finca en su propia memoria, experiencia e inteligencia.

La organización pública definida y medida en su tamaño por variables exógenas a su propia estructura, resulta un mero vehículo de comportamiento gubernamental y caja de circulante y no el medio articulado, metódico y sistémico para la realización de la gestión administrativa orientada a resultados.

Definir la organización pública por criterios intrínsecos de gobierno, pasando por alto la dinámica social y la consecuente incrementalidad de sus demandas, siempre cambiantes, es perder gobernabilidad, en la incapacidad resolutive.

Dicho de otro modo, es volver insuficiente la capacidad de respuesta, la cual se da en razón directa de una organización pública diseñada y reconceptualizada, donde los resultados hagan de los problemas sociales un proceso sustitutivo y no acumulativo.

En la medida que la organización se desenvuelva y resuelva en los marasmos de la acumulación de problemas y este criterio sea la tendencia, entonces será la muestra evidente de una organización pública esquematizada en viejos paradigmas de herramienta política, ensamblada en hacer administración de recursos y no de gestión.

En síntesis, la manifiesta ausencia de integralidad administrativa, con esquemas de fragmentación funcional, que soslayan el compromiso ante la sociedad en el cual **la capacidad de respuesta se mide por los resultados obtenidos, donde estos se califiquen en razón del grado de satisfacción esperado.**

Sin un ejercicio de congruencia entre gestión-organización, donde el tamaño y conformación de esta última sea en razón directa de los procesos contenidos en la primera, para sustentarlos y sostenerlos, entonces se desconoce la dimensión óptima y los términos en que debe existir la organización.⁵⁷

Si en la ausencia de este conocimiento básico, se procede a la reducción de la organización, en la búsqueda de disminución de gasto, entonces se desconoce el impacto que se provoca en la organización, pues se dejarían necesariamente de atender funciones, otras simplemente se anexarían y el resto se fusionarían.

La capacidad de respuesta se minimiza y se direcciona en razón de la selección de la atención de necesidades, donde se privilegian aquellas que por sus características sean menos costosas, o bien las que deben atenderse ineludiblemente en razón de la presión política.

La organización concebida como caja de ahorro y no como medio de actuación administrativa, deteriora la función pública, desvirtúa la actuación gubernamental y lesiona los intereses sociales.

Dejar de hacer no es sinónimo de ahorro, como no es la organización la instancia en la que se deban impactar los fallos financieros, mediante argumentaciones que pretenden legitimar la medida.

Situación que resulta fallida por donde se observe, pues resaltar aparentes defectos de la organización como el que si es excesiva (¿con base en qué?), que si se tienen áreas ociosas, entidades inútiles, personal innecesario e insuficiente, conlleva a diversos cuestionamientos.

Si los fallos se conocían, por qué sostenerlos y revelarlos en un momento de ejercicio administrativo posterior, si no se conocían, como puede el grupo en el gobierno administrar si desconoce la forma en que se encuentra la organización.

Esto es, en tanto no se propicien puntos críticos que obliguen a medidas externas, el gobierno sostiene plazas, áreas y entidades completas, que no se requieren, cargando el peso económico de ello en la sociedad.

Cuando las condiciones adversas detonan, de súbito se produce el “hallazgo” administrativo que delata las anomalías y se da lugar al gran operativo de doble resolución: se eliminan distorsiones y se logran ahorros.

⁵⁷ Véase Arturo del Castillo, El Gobierno como un Conglomerado Organizacional, en David Arellano, et.al., op.cit. p.365

Es esta la realidad o es procurar recursos a ultranza como ya se señaló, donde los llamados recortes presupuestales, pretenden resarcir los errores financieros.

Se visualiza entonces el objetivo último, pero se pierde la visión de administrar.

III. REINTERPRETACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA PARA TRANSFORMAR LA ACCIÓN DE GOBERNAR

En el capítulo I se dio lugar al estudio de aquellos valores que en su contenido intrínsecamente ligado a la organización dan a ésta el perfil operacional, el peso específico dentro de su entorno y el alcance de sus repercusiones al exterior e interior de la misma.

En un segundo capítulo se analizaron las condiciones actuales de la organización y su capacidad de respuesta en términos de eficiencia ante la creciente y cada vez más exigente participación social

En este capítulo se ponen de manifiesto algunas variables que en su interior contienen los elementos de actuación de la organización de los cuales pende la necesidad y posibilidad de modificar los modos administrativos.

Analizar la relación que guardan entre sí, de tal forma que ello permita encontrar causas manifiestas que inducen a la presunción de que se hace necesario establecer nuevos cauces de comprensión conceptual y operativos para la organización administrativa pública en atención a la reconfiguración de las formas y modos de ofrecer y ampliar su capacidad de respuesta ante la incrementalidad de las demandas sociales, cada vez mejor estructuradas y respaldadas en una nueva conciencia ciudadana.

III.1. Organización y Gobierno

En tiempo presente, donde la democracia adquiere preeminencia no sólo en el acto de gobernar para la sociedad en su conjunto, como resultado de la decisión electoral de la misma, sino en la participación cada vez más intensa de la ciudadanía en la forma de gobernarse, mediante el requerimiento de resultados con la obtención de beneficios comprobados, exige que la organización administrativa pública se defina.⁵⁸

“Los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad”.⁵⁹ Ello sólo se logra con criterios de elevada eficiencia (comprobada), de alta responsabilidad ante la sociedad, donde se compacte la orientación de los esfuerzos, que pongan de manifiesto la capacidad de gobernar.

⁵⁸Un gobierno electo democráticamente tiene por natural consecuencia mayor exigencia social, este proceso complementado lo define Juan Carlos León al afirmar que “no basta con tener gobiernos democráticamente electos, sino que requerimos de gobiernos incrementalmente eficientes”. Véase Proemio, Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización... op.cit. p.19.

⁵⁹ David Arellano, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo, Reformando al Gobierno –Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental-, México, CIDE, p.5.

En tal sentido se han concebido las organizaciones mediante estrategias que emanan de un concepto de gobernar, se trazan estructuras que en su diseño entrañan la crítica a las que les preceden, pretendiendo nuevos modelos de homogeneidad en su redefinición mediante la instauración de criterios centrales y unilaterales que dictan la forma que en lo específico debe adquirir la organización.

Se parte de un supuesto de homogeneidad que no ahonda en la definición de directrices que den a la organización sentido y fin que descentralice las decisiones en lo específico, donde en el mejor de los casos establezca no la unilateralidad sino la unidad en los propósitos.⁶⁰

Definiendo la orientación de las especificidades de la organización hacia la obtención de resultados, comprometiendo el alcance de los mismos y fomentando la autogestión para administrarse, con rendición de cuentas.

La organización requiere de homogeneidad en sus compromisos y en el alcance de sus fines que traigan por resultado una gobernabilidad legítima y fortalecida.

El gobierno redefine cada vez su organización (generalmente al momento de iniciar su ejercicio como resultado de triunfo electoral), a nivel administrativo, donde en forma coyuntural identifica fallos de quien le precedió, los cuales son el referente para inducir reformas que se caracterizan por ser limitadas.

Estas se refuerzan con la incorporación de terminología administrativa en uso y que en la mayoría de los casos alude a la generación de unidades de regulación y/o control de la organización ya existente, o bien imponiendo la inclusión de procesos superficiales que atienden a la atención de una variable en forma parcial, con la intención de efectos que impresionen a la sociedad.

El desconocimiento, la inexperiencia o el poco interés de quien gobierna, pueden propiciar la nula intención de modificar la organización de modo real, ello sin contar con los mecanismos que esta a su vez ha generado a través del tiempo para su sobrevivencia.

La inclusión de terminología no es suficiente, sino se tiene en cuenta que ésta respalda corrientes gerenciales que se han diseñado para la atención de problemas específicos en condiciones sociales y económicas determinadas.

Por lo que los términos y su contenido resultan de la mayor inutilidad y tan sólo propician confusión o complejidad en trámites, por desatender a las condiciones propias de cada organización y no intentar siquiera una adaptación profunda a la misma, donde por el contrario se pretende que la organización

⁶⁰ Se parte del supuesto de establecer homogeneidad no en los fines sino en los medios de actuación a efecto de “sostener la idea de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar al conjunto gubernamental.” Ibidem, p.5

frene en sus tiempos, formas y modos de actuación para adaptarse al nuevo patrón, la consecuencia son resultados aislados y desarticulados.

Concebir al gobierno como un ente indivisible en razón de sus actos, es pasar por alto la diversidad de los mismos, no procede de manera lineal, con una lógica preexistente e integrada a la organización, como si el conjunto de las acciones emanaran necesariamente del titular del gobierno o de un grupo cerrado que conforma el primer círculo en derredor del mismo.⁶¹

“-El gobierno no es un monolito, no actúa de manera lineal, de una manera siempre lógica e integrada, como si hubiera una mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. Cuando nos referimos al gobierno nos estamos refiriendo a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. No es posible suponer que se trata simplemente de un actor racional unificado.”⁶²

La administración pública como brazo ejecutor del gobierno, opera mediante una organización que obligadamente difiere en la configuración de sus partes en atención a la especificidad de sus atribuciones y funciones.

La heterogeneidad para ordenarse es diversa, compleja y llevada de la mano de quienes son responsables de esas estructuras concretas, pues son ellos quienes parten de sus conocimientos, experiencia o intuición para definir la composición de dichas estructuras, la división funcional o de procesos que identifique las áreas de operación, la jerarquización de las mismas y el número de unidades que deben existir.⁶³

Lo anterior, pone de manifiesto el hecho de que no se debe partir del supuesto de que el acto de gobernar fuese la expresión deliberada de unidad en la acción y por ende de racionalidad administrativa.

Si bien tampoco es factible tildar de racional la heterogeneidad, por el sólo hecho de asumir que abre espacios a distintas visiones y permite la afluencia de modos de actuar que por antonomasia enriquezcan la acción administrativa.

El riesgo no radica en no focalizar prioridades, sino en focalizar la prioridad y no tener la capacidad operativa y de respuesta garantizada ante la carencia de directrices que orienten la organización hacia objetivos sustantivos comunes y no los particulares de la dependencia gubernamental, que son en todo caso los que influyen en sus directivos para definir la conformación estructural de su muy específica organización.⁶⁴

⁶¹ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización...* op.cit. p.30.

⁶² Véase David Arellano, et.al. op.cit. p.6.

⁶³ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización...* op.cit. p.41.

⁶⁴ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *La Responsabilidad Política...* op.cit. pag.85.

Es decir los mecanismos para descentralizar y dar un perfil gerencial a la organización administrativa pública, no implica carecer de la piedra toral que de sentido y dirección a la dinámica de la misma.

La presencia de consensos en la organización debe ser generada por la cúpula de la misma y consolidada por ella, pues de lo contrario, se generan esfuerzos aislados, de avances diversos, con fuerzas que pueden terminar siendo antagónicas y propiciar desgastes al interior de la propia organización.

La organización es medio de expresión, acción y desarrollo del gobierno, no fin en si misma. El acto de gobernar se define mediante su operación ordenada, planeada, estratificada y para lograrlo en forma racional requiere de la organización de esta operación, la cual será el medio para edificar el acto administrativo y legitimar a quien lo realiza.⁶⁵

La organización da a la necesidad pública acceso a su solución gubernamental, la ubica según sea el caso y destina los recursos indispensables que se deban aplicar.

La organización liga la decisión política con el aparato público para transformarla y darle el perfil administrativo necesario para su concreción.

Para tal efecto la organización debe desarrollar su propio marco jurídico, el cual le propicie ser reconocida en un régimen de derecho y a la vez contar con el esquema regulatorio necesario que le permita operar, incidir y determinar, evitando con ello discrecionalidad en la actuación de quienes ejercen el acto administrativo público.

Por consecuencia la sociedad reconoce de la organización sus deberes para con ella, identificando en los individuos que la representan, los responsables de atenderle.

III.2. La Gestión Administrativa ante la Noción de Organización

Es de observar que el marco jurídico da a la organización homogeneidad en su presencia ante la sociedad, más no le compromete en los esquemas de actuación ni mucho menos le ofrece directrices para hacer administración, como se ha venido mencionando, pues ello yace más en el ámbito de la gestión administrativa, de la progresión ordenada de sus actos y de la manera en que los define y concreta, así como en la capacidad de quien dirige.⁶⁶

⁶⁵ ibidem p.74.

⁶⁶ “La gestión pública ...refiere a los modos y formas que se conjugan para generar resultados específicos que tiene impacto directo en la vida pública”. Ibid, p.96.

La gestión administrativa tiene su expresión en el conjunto de organizaciones que deberían gozar de una lógica común no en el plano aparente de su composición, sino en las directrices de actuación que identifican una forma de gobernar.⁶⁷

Establecer la forzosa exclusión de modelos, pareciera la tendencia irreconciliable a ultranza de exponer **ante una perspectiva de heterogeneidad y autonomía exitosa, la homogeneidad centralista y desastrosa.**

En todo caso la homogeneidad debe prevalecer en los fines, en las directrices amplias, que profundicen en dar un mismo sentido a los actos sustanciales del gobierno en los propósitos que a través de ellos se persiguen.

Exponer criterios de organización que fundamenten con objetividad y ciencia su diseño específico, donde se provean los elementos de que debe valerse toda estructura y cuando aplicarlos, dejando en la responsabilidad y autodeterminación de cada dependencia de gobierno sus formas de aplicación y determinación de metas específicas.

Una organización integral no se logra desde una perspectiva de valores impuestos, superfluos y en realidad inútiles para la organización, pues no inciden en los procesos sino en la imagen y dependiendo de sus alcances se trata de valores vueltos principios regulatorios que le resultan a la organización un fardo que arrastrar y a los individuos que la ocupan, condicionantes que asimilar y acatar.

Por contrario debe ubicarse a la organización en el plano social en el que se desenvuelve y para el cual existe, de este modo puede entenderse a las organizaciones como "...espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas. Las estructuras de acción no son rígidas y lineales sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y reacciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas".⁶⁸

La homogeneidad es para este tipo de administraciones el mecanismo a través del cual se definen controles que les son aplicables en el mismo sentido a la organización en conjunto, pero que no aportan un plus a la operación, pues tan sólo la supervisan más no la evalúan para luego sugerirle mejoras.

⁶⁷ La gestión pública se cristaliza en la acción concreta de cada una de las partes que integran la organización y su debida interacción, respetando sus características distintivas "Agentes que tienen lógicas estructurales, culturales y funcionales propias, donde no todo es un conjunto de tomadores de decisión racionales ni políticos y donde no todo es un conjunto de expedientes y normas. Ni siquiera todo es un conjunto de políticas públicas homogéneas desde un "actor" conductor de las decisiones denominado "gobierno". David Arellano, et.al. op.cit. p.10.

⁶⁸ ibidem, p.11.

Que procuran incidir mediante códigos éticos en una mentalidad similar de trabajo en todos los servidores públicos, más orientado a factores de honestidad y transparencia que impacten en la sociedad, que a generar una eficiencia individual elevada donde el resultado obtenido sea el mejor reflejo de servir a la sociedad.

Esta visión de homogeneidad no trastoca las formas, no sugiere modos y desatiende la actuación sustancial de las organizaciones, generando una fractura en lo profundo de su construcción, mediante la indiferencia y/o incapacidad de ejercer la acción de gobernar hacia el interior, donde lo orgánico se fortalezca al través de una gestión que presente integralidad de propósitos.

Su capacidad de respuesta ante la exigencia social se fortalece y ante el poder legislativo su presencia adquiere la dimensión necesaria para defender las herramientas de acción que éste le regula como es el presupuesto.

La falta de claridad en los fines, la ausencia de directrices y criterios generales de actuación únicos, revela la impotencia de un gobierno para establecer consensos.⁶⁹

Su capacidad de negociación se fragmenta ante la diversidad de propósitos y visiones particulares de actuar por parte de los administradores, lo que trae por resultado el desequilibrio en la correlación de fuerzas entre poderes, donde el ejecutivo ve mellada su posibilidad de gestión administrativa por la determinación mayoritaria de la oposición política dentro de un congreso.

La búsqueda de equilibrios entre poderes, evitando el absolutismo presidencial, no debe ser sinónimo de debilidad gubernamental con fuerte pérdida de negociación. “A los nuevos diseños de políticas públicas, se “entroncan” procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales.”⁷⁰

El punto de equilibrio se debe originar al interior de la propia organización pública, con la presencia de grandes procesos que se unan entre sí por una gestión administrativa que enfatice las intersecciones donde los esfuerzos se encuentran, de lo contrario se trata de conceptualizar al gobierno en su aplicación como un conglomerado de entes aislados, incomunicados en lo fundamental, con rumbos disímboles y avances contrastantes.

Las partes no hacen el todo, sino el hilo conductor que les une, de lo contrario la organización experimenta una fuerte escisión. Esto conlleva a pensar en el cambio organizacional como el recurso a través del cual la acción del gobierno se sustente, mejore y eleve sus niveles de eficiencia, tratando de incidir en los mecanismos estructurales anacrónicos.

⁶⁹ Ricardo Uvalle resalta los peligros de una gestión “errática, frágil y desordenada” de una gestión sin “consenso y confianza” donde es evidente tanto la incapacidad de quienes ejercen el acto administrativo como la inconformidad social al obtener insuficiencias y malos resultados. Véase Ricardo Uvalle, *La Responsabilidad Política...* op.cit. p.99.

⁷⁰ Véase David Arellano, et.al. op.cit., p.11.

Es claro que lo que se debe perseguir, es propiciar el redimensionamiento integral de la organización al momento de reestructurarla, pues de lo contrario se trata de reformas parciales, que atienden a solucionar en forma limitada problemas evidentes, de manera aislada y sin repercusión.

La organización se convierte entonces, en una labor de bacheo que va tapando sus más obvios desgastes.

El cambio administrativo debe ser un proceso amplio, de alcances que redefinan la organización de las instituciones, donde las particularidades se atiendan, en el entorno de la complejidad organizacional, sin que éstas se signifiquen su propio hábitat.

Lo expuesto alude al hecho de que si bien la organización no es un fin en sí misma, al concebirse como el medio vital e integral de la concreción administrativa, tiene mayor resistencia a la incidencia personalizada de aquellos actores políticos y burocráticos que intentan convertirla en un mero instrumento de proyectos específicos⁷¹ que no necesariamente conllevan beneficios directos a grandes sectores de la población, pero que sí contienen repercusiones de índole política bien definidas.

Ello le representa a la organización la aplicación de recursos humanos, materiales y financieros que son distraídos de lo fundamental para ser aplicados en la búsqueda de fortalezas a grupos que se desenvuelven dentro de ella y que en la medida del éxito obtenido, logran los desplazamientos que les permiten la obtención de espacios estratégicos al interior de la misma.

Para considerar el impacto de las distintas variables hasta ahora expuestas, dentro de la organización, habría que analizar lo que al interior de la misma se planea y se programa, se define en objetivos a corto y mediano plazo y lo que de todo ello se ejecuta y obtiene y de esto último si en la medida que se deseó en principio o en menor grado.

Es evidente que las diferencias son insalvables por cuanto que las deficiencias en lo alcanzado se vuelven notorias y en la mayoría de los casos se acusa la influencia de variables exógenas no previstas.

En realidad las insuficiencias, los bajos niveles de eficiencia medidos en la carencia de resultados que resuelvan problemática social, donde sus márgenes no se amplíen y acumulen, exigen de la organización administrativa pública, su

⁷¹ Las organizaciones concebidas como “creaciones específicas, reguladas externamente, amarradas formalmente.” Ibidem, p.13.

transformación profunda en la redefinición de los alcances, responsabilidades, redistribución de la toma de decisiones y reordenamiento de la operación.⁷²

Ello se logra mediante la reestructuración de sus áreas y puestos, donde los ámbitos de autoridad y ejecución de la gestión administrativa se redimensionen y trasciendan a la visión transitoria del grupo gobernante.

La maduración de la sociedad en términos de su participación cada vez más directa, responsable y comprometida en la determinación y alcances de quien le gobierna, propician modificaciones a la forma de concebir su entorno, donde cabe resaltar como elemento importante y determinante en la relación entre sociedad y gobierno, las líneas divisorias entre lo público y lo privado y la disociación de lo primero respecto de lo gubernamental.⁷³

La determinación de estos valores, determina a su vez los alcances administrativos del gobierno para incidir en la problemática que la sociedad le plantee.

Lo público y lo privado⁷⁴ adquieren hoy en día una diferenciación cada vez menos nítida pues el ciudadano toma mayor conciencia de su papel en el entorno institucional en el que se desenvuelve, participa y del que se sirve.

La evolución de la sociedad en la construcción de esquemas democráticos ha influido drásticamente en la reconceptualización del andamiaje teórico y práctico que conforma a la administración pública.⁷⁵

Dado que la misma se manifestaba en un sentido amplio entre lo público y lo propiamente gubernamental, donde el ciudadano identificaba al área pública y al responsable de cuidarla como uno sólo, asumiendo que el uso de lo público se circunscribe a la voluntad gubernamental de facilitarlo como en calidad de préstamo para su uso condicionado, en la clara sujeción de la ciudadanía para el condicionado usufructo de lo público.

Los alcances de lo público en general están más allá de lo público administrativo, donde esto tiene relación directa con lo que al gobierno toca administrar y proveer de acuerdo a sus atribuciones de conformidad con el esquema legal establecido.⁷⁶

⁷² La organización administrativa debe contener todos los elementos de expresión y conformación que permitan hacer gestión, como lo precisa Ricardo Uvalle "...refiere a los modos y formas que se conjugan para generar resultados específicos que tienen impacto directo en la vida pública" Ricardo Uvalle, *La Responsabilidad Política...* op.cit., p.96.

⁷³ "Paulatinamente se recupera la conciencia de que lo público es distinto y más amplio que lo gubernamental." Véase David Arellano, et.al., op.cit., p.9.

⁷⁴ Véase Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *Estudio Introductorio*, op.cit. p.8.

⁷⁵ La incorporación de conceptos gerenciales que se traducen en la gestión de lo público dan a la administración pública el reencuentro con la posibilidad real de ser un mecanismo eficiente en la satisfacción de las necesidades públicas y con ello devolver a los gobiernos la legitimidad en razón de su gradual pérdida de autoridad resulta de su ineficiencia operacional. Barry Bozeman, *Todas las Organizaciones son Públicas*, México, FCE, 1998, pp.13-15.

⁷⁶ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *La Responsabilidad Política...* op.cit. p.27.

Esta visión implica una reingeniería de la organización, donde la misma debe partir de nuevos supuestos que modifiquen las relaciones, medios y fines en interacción con la sociedad, dando lugar a una gestión administrativa que si bien es pública por incidir en los espacios en que la sociedad se desenvuelve no abarca el conjunto de su entorno, ni goza de la propiedad manifestada como pública, distinta a la propiedad gubernamental.

No siendo lo público lo oficialmente definido por el gobierno para su total ejercicio y control, se abren infinidad de espacios de actuación para los distintos grupos de la sociedad, lo que pone de manifiesto su heterogeneidad y por tanto la redefinición de las estructuras gubernamentales.

Estructuras que en su organización requieren de la presencia de diversos mecanismos de actuación que permitan una capacidad de respuesta pronta, suficiente y adecuada a la gama de necesidades públicas que identificadas como tales debe atender en la comprensión de las características que en específico contengan con relación a los grupos sociales que las articulan.

Es evidente que la acción administrativa se debe desarrollar como resultado de consensos, negociaciones y cabildeos que le permitan asegurar lo más posible la eficiencia de su actuación en la amplitud y profundidad del beneficio social, donde la misma ya no está tan sólo sujeta a la decisión unilateral y reactiva gestada al interior de la organización y donde únicamente se toman en cuenta los márgenes de beneficio y riesgo de quien opera.

“La idea de la existencia de un objeto denominado organización como un constructo social de la modernidad, permite avanzar sobre un espacio de reflexión muy relevante y lo que es más, desde un ángulo de análisis socialmente trascendente pues permite conocer y tratar sobre el espacio entre la sociedad y el individuo de una forma altamente sugerente.”⁷⁷

Los equilibrios de poderes, la participación social cada vez más articulada y la crítica en distintos foros, genera campos de debate antes inexistentes que obligan a una organización gubernamental inteligente, dinámica, anticipada cuya herramienta principal radica en la forma de hacer gestión pública.

La gestión pública⁷⁸ se construye mediante la acción de quienes intervienen en ella, no pertenece a un grupo en específico sino al conjunto y este se alimenta de lo que cada una de sus partes contiene y aporta, donde los factores de formación y cultura se entrelazan con las funciones, decisiones y procesos, en la visión particular que cada ente interventor tiene.

⁷⁷ Véase David Arellano, et.al. op.cit. p.10.

⁷⁸ “La investigación de la gestión pública como término que sirve para describir el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno”. Donald F. Kettl, En busca de claves de la gestión pública, en Barry Bozeman, La Gestión Pública...op.cit. p.100.

Esto da heterogeneidad a las acciones de gobierno al momento de hacer gestión, donde la carencia de un enfoque toral propicia la debilidad en la organización pues se atiende a diversas visiones sobre un mismo objetivo, lo que permea la inclusión de intereses políticos de grupos, partidos o individuos que vuelven a la organización el instrumento de fines específicos y la desvinculan de una gestión de conjunto que puede ser distinta en lo específico pero similar en sus alcances.

Ello adquiere o no su sentido, en la fijación de criterios que delineen las formas de actuación y definan objetivos precisos, no sujetos a interpretación, puesto que la gestión administrativa debe ser coherente en sus diversas aplicaciones en razón de los objetivos que se persiguen para dar gobernabilidad a la sociedad.

Las fortalezas y debilidades de poder ejecutivo no radican en la presión que sobre el mismo ejerzan otros poderes o la sociedad misma, sino en su capacidad de actuación y de respuesta, lo que lo posiciona como el principal responsable al través de su brazo ejecutor que es el aparato administrativo público, de impulsar el desarrollo de un país.

En tal sentido la gestión pública es la expresión articulada administrativamente de la organización pública, para atender los reclamos sociales y es a través de la misma que un gobierno legitima su operación, pues en ella radica la racionalidad de sus actos.

Hablar de gestión administrativa, es referirse a un enfoque más de la organización, la cual más que explicarse en su concepto por definición, se entiende por sus alcances, por lo que conglomera y lo que produce.

La organización establece la comunicación entre sociedad y gobierno, articula y ordena a sus interventores y delimita atribuciones, áreas de atención y tiempos de resolución, pero sería una abstracción de orden eminentemente conceptual si no se visualizara a la gestión que en su interior se realiza como la expresión de su concreción y existencia.

La organización de las instituciones, su razón de ser y propósito en la sociedad, adquiere sentido al momento de hacer gestión administrativa a su interior, ello da a las instituciones y su correspondiente organización, rostro y voz ante la sociedad.

Gestionar transforma una demanda en una solución, más ello sería de difícil obtención si dicha gestión no tuviese su desarrollo al interior de la organización, pues en ella establece las fases necesarias de actuación, jerarquiza las decisiones necesarias, procedimenta su operación y se hace de los recursos necesarios para su realización.

III.3. Proceso de Cambio Organizacional

Lo anterior permite concluir que dentro de un proceso democrático, donde el gobierno está comprometido a la adopción de posturas cambiantes ante la sociedad en razón de las propuestas partidistas manifestadas en campaña electoral y que al momento del triunfo político debe hacer cumplir, se hace necesario considerar que **el cambio gubernamental sólo se concreta en los hechos si se considera el establecimiento de un proceso de cambio organizacional.**

Pues de lo contrario la organización atiende a su paradigma ya constituido y sólo admite modificaciones superficiales, que no atenten contra sus estructuras decisorias y operativas, ni contra los grupos organizados en su interior, donde la burocracia media y baja encuentran los linderos de su fracción de poder y por ende de sobrevivencia.

El proceso de cambio organizacional debe entonces concebirse más allá de meros cambios a las estructuras orgánicas gubernamentales, para entender que la organización son las relaciones formales pero también lo que entrañan para dar fortaleza a quienes las sostienen.⁷⁹

Son jerarquías que advierten grados de autoridad, pero también nexos para sustentarse y pronunciarse en ellas mediante la conformación de grupos que comparten valores, fines y principios de actuación que van más allá de las reglas que definen el comportamiento oficial de la organización.

La organización de lo público y dentro de ello de lo gubernamental como un espacio específico contiene no sólo la distribución ordenada de la facultades que legalmente corresponden al gobierno, sino también los mecanismos de legitimación visibles y tácitos que le pronuncian en su existencia, es decir procurar la longevidad de la organización, garantiza la presencia de quienes la ocupan.⁸⁰

Las instituciones persisten socialmente en razón de su vigencia en los valores que la sociedad tiene para desenvolverse y desarrollarse, más pueden perder “sentido social” si su organización es fallida, pues las instituciones se mantienen en el contexto social en la medida que interactúan más estrechamente con la sociedad y ello sólo se logra al través de su organización y los nexos que la misma establece con los grupos representativos de la sociedad.⁸¹

⁷⁹“...desde el momento en que nacen, construyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto y constituyen su estructura y cultura interna. Desarrollan en otras palabras, lo que es una característica sustantiva de cualquier organización: la búsqueda por la sobrevivencia.” David Arellano, et.al., op.cit. p.13.

⁸⁰ “Sus elementos constitutivos primarios son el conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y sistema político.” Ibidem, p.13.

⁸¹ las instituciones de gobierno explican el modo de ser y de actuar de la administración pública ante la sociedad en la identidad circunscrita de medios y fines con los que cada institución responde a la articulación de las necesidades públicas. Véase Ricardo Uvalle Berrones, La Responsabilidad Política...op.cit. p.28.

La anacronía de una institución no radica en el contenido de los valores que sustenta en tanto sigan siendo socialmente inherentes, sino en la forma de transmitirlos a una sociedad cada vez más influyente y participativa.

Sostener el conjunto de los actos de una institución por medio de una organización cerrada, extremadamente vertical, de posiciones infranqueables, inamovibles, de valores disociados a los que socialmente le dan el carácter institucional, tienden a desarticularla como tal, pues si bien la misma por lo que entraña no desaparece, si puede ser susceptible de desorganizarse al punto de la pérdida de legitimidad, el desuso o la prohibición.

En este sentido las instituciones se mantienen y las organizaciones en que descansan se renuevan para lograr la permanencia de las primeras.⁸² **Es la organización que no la institución, lo que cambia.**

Actualizar las organizaciones es pronunciar las instituciones del Estado, pues en la medida en que las organizaciones se dinamizan⁸³ en razón directamente proporcional a la evolución social y su respuesta encuentra el grado de satisfacción social deseado, en la misma medida las instituciones obtienen la estabilidad necesaria para su subsistencia en un Estado moderno.

Los modelos de actuación Weberiana de la organización, como paradigmas vigentes en la forma de gobernar, han ido paulatinamente aceptando la incorporación de elementos de una administración moderna, que le permitan a la organización sostener su capacidad de respuesta a la sociedad.

Sin embargo el arribo de nuevas corrientes gerenciales a los esquemas administrativos burocráticos no logra trastocar de fondo la verticalidad de los esquemas organizacionales establecidos.

Se da lugar a una racionalidad limitativa de la administración pública que tan sólo permita hacer lo suficiente y necesario para la continuidad del statu quo administrativo, que es para lo que están preparados sus ejecutores.⁸⁴

⁸² “El gobierno es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado.” Véase David Arellano, et.al. op.cit. p.12.

⁸³ “Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política, movilizandolos recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva.” Ibidem, p.13.

⁸⁴ “Esto es, el gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada.” Ibid, p.7.

En ello se han incorporado rasgos de modernos paradigmas como es la aplicación de políticas públicas, a modo de acción que conjunta recursos y esfuerzos en atención a problemas concretos en un ámbito o sector social focalizado.

Modo de actuación que requiere de un esquema organizativo flexible, más horizontal y de líneas de comunicación con un mínimo de instancias, pero que se topa con procesos complejos que responden a estructuras orgánicas rígidas, con múltiples instancias interventoras.

Limitando entonces sus alcances en el mejor de los casos, en el peor, las políticas públicas quedan condenadas al fracaso y tan sólo sirven como lenguaje novedoso en una anacronía operativa.

Criterios gerenciales, políticas públicas, profesionalización de los servidores públicos, rendición de cuentas, entre otros, son supuestos de aplicación que den a la organización un modo de actuación orientado a resultados como criterio principal para medir la eficiencia gubernamental.

Sin embargo la resistencia de quienes integran la administración en sus planos medio e inferior mediante el dominio y control de la información, la falta de visión, experiencia y conocimiento para gobernar de los líderes, hacen que este tipo de aplicaciones fracasen o bien tan sólo fortalezcan los esquemas unilaterales y centralistas de decisión pues se toma de ellas lo que sirve para sostener la unilateralidad y fomentar el centralismo.

Al darse de manera aislada sin un verdadero cambio a la organización, se distorsionan y aplican en la medida y manera que den mayor solidez a los viejos modelos administrativos pues se convierten en aportaciones de ajuste, mejora y actualización aislada o dirigida, sin que ello ponga en riesgo la estructura funcional y procedimental de fondo que tiene la organización pues no se aplican en forma sistemática y metodológica bajo el criterio de cambio integral.⁸⁵

Bajo estas circunstancias, la relación entre política pública y estructura organizacional, se vuelve compleja y difícil, pues tiende a generarse una dualidad de las acciones, dificultándose la toma de decisiones al volverse difusas las figuras directivas responsables, generándose disputas por el ejercicio pleno de la autoridad y las cadenas de mando.

La presencia de interpretaciones diversas en los mecanismos de resolución y la lucha intestina por acreditarse los buenos resultados, definen la dificultad de emparentar esquemas de actuación disímboles.

⁸⁵ “El desarrollo de un proceso de reforma o cambio no sólo necesita partir del hecho de que el gobierno no es un ente monolítico, sino también del hecho de que las organizaciones que lo componen actúan a la luz de una contradicción de origen. De una dualidad entre formalidad legal -que no es una condición suficiente pero sí necesaria en una sociedad democrática- y una existencia propia que conforma la vida diaria y el accionar en su evolución.” Idem, p.13.

Esta dualidad adquiere mayor complejidad cuando por una parte se establecen las formas predeterminadas por el marco legal que les da vigencia y por la otra en los hechos esta dualidad engendra su propio contexto al interior de la organización, donde se desarrollan las competencias, esfuerzos y fortalezas que propicien los avances o retrocesos resultantes de la interacción entre los grupos interventores.⁸⁶

Tanto para la organización en sí, como para los elementos que se le incorporen, la legalidad es una variable sustantiva, pero no definitoria, por la tendencia adaptativa de sus mecanismos, que no necesariamente se da en forma metodológica y si circunstancial.

De esta forma la organización se adapta en razón de quien la administra, se dinamiza o no en razón de quien detenta el conocimiento y la información y adopta o no nuevas tendencias de actuación en razón de quien gobierna, pero que requiere y depende del administrador y del operador para su éxito (siempre parcial) o su fracaso.⁸⁷

Esto depende de los consensos y de la voluntad política de quienes intervienen en razón de ver amenazada o fortalecida su existencia dentro de la organización. Lo que significa que la organización carece de directrices amplias, de Estado y no de gobierno, donde el proyecto social y de nación se respalde y fundamente superando la inmediatez personal o partidista de quien ocupe posiciones gubernamentales.

En esta perspectiva se hace necesario explicar que es la organización para el gobierno, sino el tapiz en el que éste se mueve en atención a las instituciones a través de las cuales ejerce su facultad de gobernar.

Los elementos que sustentan de ese modo a la organización son el marco regulatorio que a través de leyes, reglamentos y normas, constituyen la legalidad de la organización gubernamental, legalidad que se crea desde el sistema político en que un gobierno se desenvuelve, por lo que le debe ser una regulación propicia más para su desenvolvimiento que para su control.⁸⁸

Si este principio de beneficio se rompe, significaría que el equilibrio en la correlación de fuerzas se está fracturando con la consecuente disminución de influencia por quien gobierna en la determinación de sus actos.

⁸⁶ “Esta dualidad no es una dicotomía, es decir, no es una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real. La realidad de la organización es continuamente afectada por las condicionantes formales y políticas que la constituyeron y la sostienen.” Idem, p.13.

⁸⁷ “Al mismo tiempo, la dinámica organizativa puede desencadenar cambios estratégicos en la inducción de las políticas, dado que se desarrolla a través del tiempo una visión propia de su quehacer, de su razón de existir.” Idem, p.14.

⁸⁸ “Si bien el gobierno no es un monolito, tampoco es un espacio desordenado y atomizado de múltiples actores y organizaciones. Está conformado como un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempo, etc.) pero que se relacionan y condicionan de una forma continua.” Idem, p.15.

Si bien las organizaciones surgen por un mandato jurídico administrativo, en el fondo ésta no es la determinante en sí misma para dar lugar a su existencia, las organizaciones nacen si al amparo de lo jurídico y por la gracia de un mandato, pero atendiendo a razones de orden político-administrativo.

Razones que son la resultante de un diagnóstico guiado por una forma de pensar, por la atención a compromisos adquiridos, por dar a la sociedad una intención y una acción unidas y resueltas en el marco de lo administrativo en la tangible presencia de una organización.

Se esperan de las mismas resultados que ya fueron anunciados a priori sin tan siquiera contar con los mecanismos procedimentales que los pudieran obtener.

Sin considerar las condicionantes políticas, sociales y económicas que tiendan a pesar en el desarrollo de la organización como variables exógenas que influyen y se ven influidas por la actuación organizacional en una relación de pesos y contrapesos que bien pueden en un extremo distorsionar o sencillamente variar los objetivos que en principio dieron vida a la organización.

La formalidad que las reviste les da el carácter sustancial participativo y de conformación que un gobierno necesita para su reconocimiento ante la sociedad, de tal suerte que sus actos y las implicaciones de los mismos sean reconocidos como parte de una acción de gobernar.

En tal sentido dichos actos se procuren una legitimación temprana en atención a formar parte de un conjunto ya legitimado como es la estructura gubernamental que posee un país y que se nutre de la regulación existente por extensión de la misma.

Es evidente que de igual forma a la incidencia natural que la organización habrá de tener con su entorno y éste a su vez en ella, tiende a generarse en paralelo una cultura interna de la organización que se constituye a través de su particular dinámica, en el andamiaje estructural de sus jerarquías y responsabilidades.⁸⁹

Donde el conjunto de valores que la explican y esgrimen ante posibles eventualidades, la definen en su constante sobrevivencia y le dan capacidad de respuesta ante súbitas contingencias.

Cualquier cambio que se conciba a la organización gubernamental, se vuelve de suyo más complejo en razón de las condiciones arriba explicadas, pues se pone de manifiesto la heterogeneidad de las organizaciones específicas.

⁸⁹ “Por lo general existe alguna lógica formal de integración de relaciones interorganizacionales pero nunca es acabada y completa. Es decir la formalidad predeterminada en sus objetivos y mecanismos, también existe para propiciar su nacimiento sobrepuesto en una estructura existente de otras organizaciones gubernamentales, con las cuales tiene relación, la cual no ha sido precisa y lógicamente construida.” Idem, p.14.

Donde las contradicciones entre las mismas son notorias pues su existencia se explica a través de argumentos diversos y disímboles entre sí que conllevan incluso a la manifestación de objetivos y rumbos de aplicación diferentes que se reflejan en su actuación con la sociedad.

La formalidad legal que es aplicada de manera similar a las distintas organizaciones gubernamentales como requisito condicionante de su presencia no neutraliza la determinación que en forma particular asume cada organización para su actuación cotidiana así como para la presencia y desarrollo de sus mecanismos de subsistencia que conlleven su ulterior evolución y afianzamiento en el contexto del aparato público de gobierno.

Las condicionantes formales, pueden variar según la visión de quien gobierna y por ende afectar la realidad organizacional. Por contraparte la problemática cotidiana que la organización enfrenta, le propicia reactivos que le permitan sostener su capacidad de respuesta y dificultar cualquier acto de orden jurídico que la afecte en su existencia o alcances.

La especificidad de las organizaciones al interior del gobierno, no impiden la relación con el resto o bien el establecimiento de la correlación de fuerzas, en cualquier caso las organizaciones deben comunicarse entre sí y establecer lazos formales de vinculación que permiten su fortalecimiento y amplían sus expectativas o bien ponen en peligro su actuación e influencia.⁹⁰

No existe la posibilidad de aislarse del contexto pues en ello las organizaciones encontrarían su fin inmediato, por el contrario subyace la sobreposición como acción inherente de la organización en su visión integral.

Por ende el factor de obligatoriedad en las relaciones que debe establecer a su interior, entre sus partes, las cuales no necesariamente se encuentran reguladas y por el contrario se van definiendo en la dinámica operacional de las organizaciones y su interacción.

Los vínculos entre la legalidad, lo político y la dinámica interna y cotidiana de la organización deben existir, pues al ligar estas tres variables, se está considerando la presencia de la organización en la comunicación interna de sus partes.

Es a través de estos vínculos que se define el devenir orgánico-funcional del gobierno, pues le permite contar con opciones en la realización de la gestión administrativa sin salir del contexto organizacional en que se desenvuelve.

⁹⁰ “El gobierno visto como un conjunto de redes organizacionales, implica la apreciación de que la lógica organizativa gubernamental no sólo tiene como marco de referencia a la ley, la política y la vida de la organización como tal, sino que sustantivamente implica las relaciones entre estos elementos.” Idem, p.15.

Si bien las razones y los fines que dan lugar a cada organización en lo específico, las explican por sí mismas, existe un orden implícito que se resuelve en la capacidad de hacer administración pública por parte de quien gobierna.

Esto es, no se trata de concebir a la organización como si fuese un ente abstracto y sin aplicación real, por el contrario la habitan actores que son quienes le dan el perfil que se exterioriza mediante el quehacer administrativo de los mismos.⁹¹

En tal sentido las organizaciones son tan heterogéneas como el gobierno lo es en su integración y principios y de ello dependerían entonces sus alcances legales, atribuciones y diversidad de las mismas en lo económico, lo político y lo social.

Concebir el cambio integral de la organización, exige del gobierno la heterogeneidad en los criterios de operación en atención al grado de especificidad del ámbito de lo social que atiende, a las funciones que desarrolla y las necesidades que debe solventar.

La especificidad de la organización, implica una dinámica operativa particular que se resuelve en su interior mediante la aplicación de recursos y desempeño de quienes ejercen en ella haciendo gestión administrativa que en tiempo, forma y modo de operar refleja la dinámica que contiene.⁹²

Dicha dinámica es un perfil de la organización que determina en buena medida su existencia, el otro es el marco regulatorio dentro del cual debe funcionar y al que debe sujetar invariablemente su gestión, es por ello que requiere de una legislación y normatividad flexible, de directrices amplias y controles de actuación y verificación.

Esta dualidad entre la vida propia que toda organización adquiere y que se expresa en su muy particular forma de actuar y el marco regulatorio que la modera, se conjuga mediante las funciones de control.

Entendiéndose por control la acción de supervisar, verificar y hasta evaluar resultados con el objeto de impulsar acciones de mejora que permitan a la organización optimizar sus procesos y adecuar con oportunidad sus regulaciones si ello diera lugar.

⁹¹ “Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde las sociedades se relacionan con sus representantes e instituciones.” Idem. p.7.

⁹² “Aún en una visión de las particularidades, las organizaciones gubernamentales son pensadas como meros instrumentos donde los actores políticos y burocráticos intentan aplicar sus proyectos y esperan respuesta automática de aquéllas.” P.7.

Un cambio integral requiere de un control cualitativo y no sólo cuantitativo, que le aporte nuevas ideas, herramientas y sistemas, donde las áreas controladoras se asuman como parte inherente a la organización y procuren su fortalecimiento.

Hoy por hoy, se han incorporado a las organizaciones áreas y funciones controladoras, impuestas a verificación cuantitativa, al través de la cual sólo se rastrean fallas que pongan de manifiesto alteraciones a los modos de operar, lo cual estrecha los campos de acción, supedita voluntades y abate iniciativas en medio de una conducta policial, observadora, sancionadora y poco atenta a las necesidades y porqués de la organización.

La búsqueda incisiva de cumplimiento de metas y en su defecto de errores fehacientes, sin considerar las variables endógenas y exógenas que del entorno inciden en la organización, propicia que las áreas de control sean una de las más claras expresiones de la irracionalidad administrativa aplicada a la organización.

El cambio organizacional debe por último y en atención a su heterogeneidad en el gobernar, considerar de manera sistemática y metodológica un esquema de comunicación en red entre las organizaciones, donde fines, esfuerzos y funciones se complementen y actúen en una misma dirección en atención a un proyecto de gobierno.

Heterogeneidad no significa desatender al entorno gubernamental, sino actuar con flexibilidad en la operación, horizontalidad en la comunicación y especificidad en la gestión atendiendo a las características que correspondan al medio que se atiende como a las de la organización que genera la atención, evitando centralismos, verticalidades y complejidad en la operación.⁹³

Esto requiere transformar la organización en sus distintos ángulos,⁹⁴ pues se debe propiciar la innovación estructural como piedra angular que permita la afluencia de procesos operativos horizontales directos y simplificados.

El autoritarismo, la verticalidad y unilateralidad en la toma de decisiones debe transformarse para dar paso a procesos consensuados, participativos e incluyentes, donde responsabilidad, autoridad y opinión de los involucrados intervengan según su rol.

Es evidente que el éxito de los dos puntos anteriores se supedita a una nueva relación entre las instituciones y éstas con la sociedad, donde aquellos valores

⁹³ “La distancia entre lo planeado y formulado por un lado y lo obtenido y ejecutado en las organizaciones, por el otro, es bastante amplia. Es necesario modificar el supuesto de homogeneidad en el espacio gubernamental así como la creencia de que las organizaciones son meros instrumentos.” Idem, p.7.

⁹⁴ “La reforma de los aparatos, como proceso global, requiere considerar al todo gubernamental. Este es sólo un paso, el siguiente, parte de la complejidad de la red organizacional del gobierno, de las particularidades de cada agencia gubernamental. Se parte del análisis de las particularidades de cada organización.” Idem. p.7.

sociales ya institucionalizados que dan cuerpo y razón de ser al gobierno, no se asuman como pertenencia de la cual se da lo que se estime pertinente.⁹⁵

Por contrario se genere la presencia institucional mediante la atención plena de las demandas sociales en reconocimiento a lo público de las instituciones y al hecho de que las organizaciones que las integran deben construirse para servir a la sociedad y no para responder a fuerzas específicas, pues con ello se desvirtúan los propósitos institucionales y por consecuencia la legitimidad que les debe ser inherente a su existencia se desvanece.

Un proceso de cambio organizacional debe ser coherente consigo mismo, es decir no es factible considerar como avances de cambio la aplicación aislada de procesos de actuación concretos en medio de esquemas tradicionales y duros.

Esquemas que o bien reprimen dicha inserción o la orientan a fortalecer los ya impuestos, transformando el cambio de una acción profunda a un acto nominativo cuyo contenido y aplicación en su ámbito de influencia termina por impulsar el centralismo y la unilateralidad en las decisiones y en la operación.

El cambio debe ser integral, y como tal mover a la organización en el mismo sentido y en la aplicación de procesos en simultáneo, donde las características específicas dictarán los tiempos y los grados de avance.

En este proceso lo que es determinante es que todas las organizaciones se están viendo afectadas favorablemente por el cambio, hecho que debe formar parte de las políticas de gobierno, a efecto de que su redimensionamiento sea sostenible y sustentable mediante la readecuación jurídico administrativa que le de la trascendencia necesaria para su concreción.

⁹⁵ “Una sociedad heterogénea está implicando que los criterios de eficiencia y equidad sean mucho más difíciles de resolver.” Idem, p.9.

IV. HACIA UN NUEVO RAZONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA

Si bien en el tercer capítulo de este texto se ponen de manifiesto las condiciones que indican la necesidad de redefinir a la organización administrativa pública en atención a una sociedad cada vez más cambiante y participativa, inmersa en una dinámica democrática, en el presente capítulo se analizarán aquellos elementos que inciden en la organización y que debieran ceder ante la presencia de nuevos valores, procesos y acciones que al incorporarse en el cuerpo organizacional y su conceptualización le dieran una nueva visión de cara a la sociedad y con un fuerte principio de servicio.

Esto se pone de manifiesto pero a la par de algo que se estima importante destacar que es la integralidad en la conjugación de los elementos en la hipótesis de que si estos valores, procesos y acciones no se dan de un modo integral tan sólo estarán reforzando esquemas de decisión fuertemente centralistas y su consecuente concentración de poder, en el abatimiento de la democratización interna de la organización.

Ello sostenido en la aplicación aislada, casuística y distorsionada de cualquier nueva categoría, pues se le adapta a las estructuras existentes en atención a fines persistentes que desatienden a la intención descentralizadora, gerencial y participativa que de suyo contiene este nuevo esquema conceptual.

IV.1. Reconsideración Conceptual en la Integralidad de la Organización Pública

El progreso de la participación social exige declaradamente la dinámica cambiante de la organización administrativa pública, la cual debe servirse hoy en día de ciertos mecanismos antes de uso exclusivo de la administración privada, para mantener su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez mas exigente de las demandas que emite, mecanismos de comprobada experiencia en la atención y satisfacción del cliente.⁹⁶

Lo anterior implica la adopción de criterios gerenciales que en la medida de lo posible sean adaptables en la administración pública pues no debemos olvidar que las necesidades que se satisfacen en la iniciativa privada son en muchos casos creadas y enclavadas a la sociedad para luego seguir su consecuente

⁹⁶Barzelay señala que “en sentido estricto los conceptos de cliente y servicio en el sector público típicamente constituyen metáforas estructurales” para establecer sobre todo cambios en la forma de razonar hasta ahora el sistema conceptual existente. Michael Barzelay p.44.

ciclo de consumo, donde el esfuerzo de mejor atención y servicio tiene que ver con la competitividad en el mercado.

En tanto que la necesidad pública yace por si misma en el seno del orden social existente y forma parte de las contradicciones inherentes a la organización social en atención al grado de desarrollo económico y político que la misma tenga, donde el gobierno detenta el monopolio de su atención.

La incorporación de conceptos tales como desregulación, cliente o calidad, no interfieren en la visión de servicio y bien aportan esquemas de actuación que permiten la incorporación de acciones de mejora dentro de la organización administrativa pública, redefiniendo su operación mediante herramientas que procuran la simplificación, fluidez y horizontalidad, con estándares garantizados de aceptación en las condiciones del servicio o producto que se ofrezca.

El gobierno atiende a la problemática social e interactúa en lo específico con quienes la integran que son los ciudadanos, como la condición particularizada de la sociedad, existiendo cada vez mayor conciencia en la misma de entender que no sólo se es ciudadano al momento de votar o por asumirse como parte de una Nación, pues al formar parte de un sistema social integrado con derechos y obligaciones, se es ciudadano en si mismo y como tal puede exigir en todo momento al gobierno la debida atención que del mismo requiere.

En tal sentido el ciudadano se convierte en cliente del gobierno para obtener del mismo un servicio y bajo los criterios de satisfacción con el que debe ser visto cuando adquiere un producto en el mercado, se le debe atender sin considerar que el servicio es monopólico y que no por el hecho de que no exista la competencia, los grados de atención sean bajos.

No es ya factible aceptar cualquier respuesta, por cuanto que el ciudadano ejerce su derecho de replica, por que está conciente de que se trata de un servicio que se deriva de los recursos resultantes de sus aportaciones mediante el pago de impuestos y por lo tanto asume su papel para determinar la forma en que debe ser atendido.

La incorporación de estos conceptos a la glosa administrativa pública, implica la reformulación de la organización administrativa y de la gestión que se realiza a su interior.⁹⁷

Ya no se trata de un aparato gubernamental beneficiando a la población donde la determinación de los tipos de beneficio, de sus momentos de aplicación y de los sectores sociales favorecidos, eran la resultante de un proceso interno de decisión, que consideraba factores de impacto político, cuyas repercusiones eran debidamente analizadas en los términos que esto propiciara mayor legitimidad política y generase reordenamiento en los pesos y contrapesos en

⁹⁷ No puede propiciarse una adaptación acrítica de conceptos y técnicas que fueron originadas en la iniciativa privada para propósitos específicos. Ibidem, p.6.

la correlación de fuerzas entre quienes detentan el poder político y aquellos que tratan de arrebatarlo.

Incidir en la población mediante obras públicas, ampliación de servicios y distribución de productos, por fines enteramente políticos, donde paradójicamente dicha población, más que ser un fin resulta un medio, es un concepto y un proceso que tiende a cambiar.

Hoy por hoy, la sociedad debe ser el fin último de un gobierno que tiene la obligación de proveer lo que por atribución le corresponde, en relación directa a la demanda manifiesta, es en ese sentido que en la capacidad de respuesta vuelta resultados, radica la legitimidad de quien gobierna y cuyo sostenimiento depende del grado de satisfacción social que en un esquema democrático tiene clara expresión en las urnas.⁹⁸

El ciudadano, como ya se dijo, no sólo aparece cuando es tiempo de elecciones, el ciudadano existe de modo permanente y podríamos decir que es la expresión y condición unitaria del conjunto social, por tanto en lo individual como en conjunto, resulta ser el elemento determinante para la orientación en la toma de decisiones.⁹⁹

Ahora bien es importante subrayar que la adaptación de estos mecanismos, no es la conceptualización obligadamente previa de un gobierno para representar tan sólo un acto de impresión modernista en la conciencia social, que le adicione adeptos en automático.

Se trata de fundamentar la acción para su propia determinación, la cual verdaderamente contenga los elementos técnicos y de conocimientos que le permitan incidir mediante resultados óptimos en la sociedad.¹⁰⁰

Esto requiere no sólo la adopción de conceptos y esquemas gerenciales basados en principios que se esgrimen cual mágica fórmula y que deben ser aplicados en el orden previamente establecido como paradigmas comprobados y basados en experiencias aisladas donde la problemática es de alcances limitados y con un número restringido en las variables que en ella intervienen.

Implica entonces la generación de un marco teórico donde los conceptos encuentren su redefinición y relación entre sí a partir del estudio profundo y relacionado de las diversas variables, condiciones y características del entorno social así como de la forma en que se encuentra estructurada la organización

⁹⁸ El Prof. Uvalle describe nítidamente la actitud de la sociedad hoy en día al señalar “La sociedad contemporánea entendida como una sociedad activa y contestataria demanda mejores decisiones y acciones de gobierno”. Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización...* op.cit. p.36.

⁹⁹ “El concepto de **ciudadano** ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser **usuario**, en otro **beneficiario** y en otro más **cliente**.” Michael Barzelay, op.cit. p.6.

¹⁰⁰ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización...* op.cit. p.29.

administrativa pública,¹⁰¹ pues no se trata de adoptar un concepto probado en otras latitudes desconociendo los alcances técnicos, el grado de conocimiento y cultura administrativa que yace al interior de la organización pública.

De esta forma deben visualizarse tanto los factores exógenos como endógenos que enfrenta y tiene el gobierno para generar un nuevo marco conceptual sistemática y metodológicamente ordenado.

En un punto debe coincidir la reinvencción de la organización administrativa pública con los paradigmas establecidos, que es en procurar al igual que estos, la fijación de los conceptos, en atribuciones y regulaciones y la concreción conceptual en la aplicación jerárquico-funcional dentro de una organización.

Es decir sistematizar los principios de actuación, de lo contrario su aplicación se pierde en el aislamiento, chocando con los esquemas establecidos o hasta contribuyendo a su fortalecimiento al momento de la generación de acciones y resultados que bien son tergiversados en su operación para efectos del modelo predominante.

Se trata de una reingeniería integral, pues asumir la convivencia entre modelos establecidos de corte weberiano y corrientes gerenciales con fines sociales es un error de concepto y peor aún de aplicación.

La contradicción no habita en el papel sino en la presencia de grupos políticos y/o burocráticos reticentes, donde la aplicación de conceptos de reciente incorporación se realiza en una especie de híbrido que atiende en la forma pero que no trastoca en el fondo.

Tal es el tema ya descrito del servicio profesional de carrera que en un caso como el de México está reforzando radicalmente el centralismo de las decisiones, generando regulación excesiva ex ante, durante y ex post, estableciendo controles del orden policiaco, donde la aplicación del servicio tiene un carácter coercitivo al máximo, reforzado con un esquema de sanciones que evidencia la concentración de poder político-administrativo en una instancia globalizadora.

Lo anterior es un esquema de simulaciones perfecto que incorpora la voluntad de las dependencias a hechos deliberados y determinados de antemano, definiendo el tamaño de la organización y de su conformación bajo criterios unilaterales.

¹⁰¹ Weber al detallar las herramientas administrativas en que se basa la burocracia, hace patente la complejidad funcional de la administración pública: "...las atribuciones oficiales fijas, las reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. El principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir un sistema organizado en mando y subordinación. La administración moderna se basa en documentos y un cuerpo de empleados subalternos. La actividad burocrática, supone un concienzudo aprendizaje organizacional..." Max Weber, Economía y Sociedad, en el apartado de Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática., Michael Barzelay, op.cit. p.7.

Se trata de una visión que responde a los criterios de austeridad a ultranza depositados en una postura de buen gobierno que atiende a una imagen ante la sociedad donde se parte de la postura vergonzante de ser servidor público y de su necesaria redención ante la opinión pública mediante esquemas de transparencia donde lo primero que debe notar el ciudadano es la disminución de cuadros administrativos.

Esto significa entonces la clara ausencia de criterios, mecanismos y conocimiento necesarios para la determinación objetiva del tamaño que debe tener la organización.

Se aplica en consecuencia un esquema con pretensiones de reformar sensiblemente la administración pública, donde algunos de sus costos son:

-La depresión de la dinámica organizacional ante la dificultad para modificar sus estructuras eslabonadas en un mismo esquema que implica un sinfín de alteraciones ante la pretensión aislada de cualquier modificación parcial.

-La ausencia en la renovación de cuadros que de suyo se incorporen con una base profesional y de conocimiento, elevándose los costos presupuestarios al asumir el gobierno la actualización profesionalizada de los cuadros existentes en la heterogeneidad de niveles de conocimiento en que se encuentran.

-La desaparición de esquemas de descentralización y simplificación regulatoria, devolviendo en esta materia, a la administración pública a una situación de orden jurídico-administrativo a una posición de 10 o 15 años atrás, al reforzar los esquemas centrales de decisión y establecer una pesada regulación que incluso ignora y violenta la legislación existente.

Estos puntos críticos no son inherentes al servicio profesional en sí, sino que se trata de la clara expresión de insertar, como ya se dijo, un esquema reformador aislado y por lo tanto fácilmente pervertible en un modelo tradicional que no varía en el resto de las formas involucradas para sustentar sin tergiversaciones el sistema de servicio profesional.

En un ejercicio genuino de transformación integral, lo anterior puede evitarse propiciando la emisión de directrices amplias como marco regulatorio y de demarcación de los alcances de la gestión administrativa mediante controles específicos y precisos que implique clara rendición de cuentas.

Estos son dos de los aspectos que se requieren para dar un giro a la sobrerregulación, siempre limitativa y coartante de la acción, donde la posibilidad de medidas cambiantes, profundas y reformantes del entorno social, con base en una gestión administrativa más autogestiva y menos dependiente

se vuelven un acto imposible, salvo su proceso previo de difícil incorporación por la vía de tortuosos caminos al esquema regulatorio.¹⁰²

El actual modelo de aplicación administrativa persiste en la presunción de que un cuadro normativo profuso es lo debido para un óptimo desempeño, sin considerar los elementos y variables partícipes en la interacción intra e interinstitucional en la definición y resolución de la problemática social.

La racionalidad administrativa se constriñe a la posibilidad regulatoria, la cual resulta ser un coto cada vez mayor que se contrapone a la necesaria dinámica que debe existir en toda organización que se obliga a brindar servicios con oportunidad y a satisfacción de la ciudadanía.¹⁰³

Por principio toda regulación lleva implícito el mecanismo de control que garantice su aplicación en estricto apego a su contenido, el paradigma administrativo vigente por consecuencia ha generado mecanismos de control de diversa índole y desde distintos ángulos lo que tiene por consecuencia controles superpuestos que dan a la emisión de ordenamientos unilaterales y centralistas la viabilidad de su incuestionable ejercicio.

La organización administrativa ha sido un claro reflejo de la forma de gobernar, la centralización de las decisiones se respalda en una administración estructurada para que así sea, considerando como pendulares la presencia de organizaciones específicas con facultades extraordinarias donde se apoya la actuación del titular del ejecutivo para conservar el esquema centralista que por definición determina la actuación del esquema orgánico-administrativo gubernamental.

Es evidente que la gestión administrativa se ve severamente condicionada, en un proceso de adaptación constante en razón de lo que dictan los principios normativos y no la evolución social y su consecuente incremento de demandas.

Se gesta un choque en la forma de procesar los actos administrativos por cuanto que las dependencias para responder ante una problemática social concreta en razón de sus atribuciones, requieren por una parte desarrollar una organización que contenga entre otros factores la tecnología y el capital humano pertinente ordenado de tal modo que permita contener una capacidad de respuesta idónea.

Lo cual conlleva un grado de complejidad determinado y que por la otra se enfrentan ante las coordinadas normativo-controladoras que exigen la estandarización de criterios, el apego a principios de actuación generalizada y

¹⁰² **La intensificación de los marcos regulatorios tienen por consecuencia ineludible la propagación de controles**, de tal modo que se reproducen en forma mecánica en la intensidad que la detallada producción de normas lo exija. La idea no es la supresión del factor control sino su incorporación real a un proceso y no como agente externo al mismo. "...el enfoque apropiado no es el grado sino más bien el tipo de control" ibidem p.24.

¹⁰³ Véase Omar Guerrero, op.cit. p.241.

la restricción evidente a cuanta vía alterna de organización y procesos administrativos se proponga.

La asfixia para hacer gestión administrativa, demuestra que los esquemas administrativos en su búsqueda por disminuir el margen de error, abatir la corrupción y preservar las formas de administrar han establecido mecanismos regulatorios y de control cada vez más centralistas que dan una rigidez a las formas de administrar impidiendo que las organizaciones se sustenten al través de una dinámica constante de sus mecanismos de acción y de operación.¹⁰⁴

La regulación manifestada de manera superlativa, se da cuando a través de la misma se establecen las líneas de acción, sus especificidades para la aplicación, la autorización previa para llevarse a efecto, el planteamiento por parte de quien aplica para conocer, verificar y aprobar la forma en que se propone hacerlo.

Con ello constatar que no se aleja del lineamiento inicial, requerir los resultados o productos y revisarlos para su aprobación y registro o en su defecto rechazo y requerimiento de reiniciación.

Es evidente que se establece un esquema coercitivo bajo tintes de racionalidad de la gestión administrativa (en la intención de llevarla a mejores niveles de rendimiento), insertándola en un marco de condicionamientos, limitantes y alcances supeditados a la escasa suficiencia que la estricta regulación y el más aún estricto control permitan.

La racionalidad debe partir de una política democrática de gobernar y de atender a una autentica acción pública.¹⁰⁵

El servidor público, es sugerido bajo este esquema a restringirse a lo permisible aún cuando ello implique abstenerse de avanzar, mejorar o crear, para no arriesgar su situación de trabajo y hasta personal.

Las líneas de avance se dan de manera cuadrada, estereotipada y circunscrita a la requisitación de formatos que den a la organización el respaldo de que se cumple con los ordenamientos generalizados.

Mismos que ignoran las especificidades y por ende el contexto en el que cada dependencia se puede desarrollar mejor, para establecer consignas que emanan del titular del ejecutivo y que al ser atendidas por mandato hasta esa racionalidad de lo escasamente suficiente se vuelve irracional.

La organización eficientista, impersonal y sujeta a controles centralizados y verticales, que data de inicios del siglo XX, sigue vigente en casos como el de México, donde aún se aplican en un pretendido pero fallido contraste con

¹⁰⁴ Véase Michael Barzelay, op.cit. p.8.

¹⁰⁵ Véase Ricardo Uvalle, Gobierno Democrático, en Ricardo Uvalle Berrones, et.al., Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, México, Plaza y Valdés, 1999, pp.40-42.

corrientes gerenciales que implicarían descentralización de decisión, operación abierta y controles generales.¹⁰⁶

Como ya se analizó, es lo referente al Servicio Profesional de Carrera, donde el diseño, regulación de la aplicación, control a la aplicación y regulación y control de resultados, radican en un área específica generada para tales efectos como plena expresión de esa racionalidad formal, con jerarquías de amplio poder, respaldadas en un marco jurídico implacable, inapelable y coercitivo.

Los márgenes de legitimidad y gobernabilidad, se reducen y degradan ya no se diga ante la sociedad, comienzan en el interior mismo del aparato gubernamental, cuando la organización se ve forzada a si misma bajo conceptos y programas que impuestos, aluden falazmente a la contribución de una nueva cultura.

Ello para atenuar el impacto que causa su imposición, al abrir una severa grieta entre lo administrativo y lo político cuando debieran ya concebirse como un ente integral, supeditando y llevando a su máximo extremo de utilización al primer elemento en aras del alcance y trascendencia de lo político.

La profesionalización como herramienta de avance en la administración y desarrollo de los recursos humanos, impuesta en un esquema centralista de decisiones, debe necesariamente sufrir adaptaciones pues de lo contrario se convertiría en la simiente de contradicciones al interior de la organización.

Asumir esta acción como tal, es reforzar como se puede apreciar en el caso de México, los mecanismos de una racionalidad formal, es escindir a la organización en fuertes desequilibrios al centralizar las decisiones, supeditar la operación y ratificar la presencia de cuerpos burocráticos verticales, con grados de poder absoluto, donde los esquemas democráticos de participación dentro de la organización se ven seriamente menguados.

Ajustando la organización y sus partes a camisas de fuerza que la limitan en la acción, deprimiendo toda posible dinámica e involucrando a los servidores públicos en un esquema de actuación, con determinación ajena a su voluntad.

La profesionalización debe entonces ser un mecanismo de administración y desarrollo de recursos humanos, pero previo debe la organización experimentar los cambios que le permitan erradicar esquemas administrativos anacrónicos y dar paso a una organización más horizontal, descentralizada, participativa de sus partes.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Véase Michael Barzelay, op.cit. p.9.

¹⁰⁷ Ricardo Uvalle señala a la “profesionalización como parte crucial de la operación institucional y organizativa del gobierno” y la describe partícipe de sus valores, políticas, objetivos, decisiones y acciones, es decir la profesionalización incide y es incidida por el aparato gubernamental en que se desenvuelve. Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y Profesionalización...op.cit. p.45.

Con puntos de equilibrio en la distribución de la toma de decisiones, donde un sistema de esta naturaleza sea reflejo y fortaleza de nuevas formas integrales de gobernar y hacer gestión pública.¹⁰⁸

El fomento de esquemas como el que se ejemplifica del sistema del servicio profesional, en los términos que viene teniendo aplicación en México, derrumban la progresión administrativa y anulan “cualquier esfuerzo por transformar la cultura organizacional y terminar con la separación entre dirección y ejecución.”¹⁰⁹

Situación similar se refleja con lo que pretendidamente se maneja como rendición de cuentas, el cual sigue siendo un esquema tradicional que básicamente se da ante los representantes políticos o bien hacia el interior del aparato administrativo a través de las instancias responsables de auditar y controlar la administración.

Por otra parte los intentos actuales por ofrecer rendición de cuentas,¹¹⁰ tan sólo se tildan de ese modo como parte de una imagen de modernidad administrativa en la incorporación y manejo de conceptos pero sin llegar a ser realidad, por lo que se trata de informes articulados y manipulados de tal forma que únicamente se ofrecen los datos que se asuman impactantes de modo favorable y poco comprometedores.

La insistencia de quienes sustentan la presencia de una forma de gobernar a través de mecanismos que tienden a su agotamiento por la dinámica que las propias organizaciones exigen ante una sociedad cada vez más participativa, crítica y demandante, es en la búsqueda de la incorporación de elementos novedosos provenientes de la empresa privada y que hablen bien de una pretendida actualización técnica, ejecutiva y gerencial en la forma de hacer administración.

Ello resulta en el mediano plazo infructuoso por cuanto que tiende a debilitar la responsabilidad política que es inherente a quien ocupa un puesto decisorio en la organización administrativa pública, al pretender darle un perfil estrictamente ejecutor y concentrando las decisiones en un grupo reducido con escasa noción de lo específico.

¹⁰⁸ Juan Carlos León explica y clarifica el deber ser de la administración de lo público y de la integralidad de este cuando señala la necesaria continuidad sin que ello signifique temporalidad renovada en el poder, la obligada alternancia en la acción de gobernar, pero en apego constitucional que no partidista, imparcial en el desempeño, abatiendo el “traslape de la dimensión política y administrativa” como bien señala, de una burocracia compuesta por camarillas ávidas de influencia y poder pero distanciadas del beneficio social. Juan Carlos León, La Importancia del Servicio Público en el Fortalecimiento y Futuro de la Democracia, en Ricardo Uvalle Berrones, Visión Multidimensional...op.cit. pp.102-103.

¹⁰⁹ Véase Michael Barzelay, op.cit. p.10.

¹¹⁰ “La rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada. Esto como un aspecto de lo que sería la responsabilidad democrática de la gestión pública.” Ibidem, p.12.

La gestión pública no es algo que se resuelva en el ámbito estrictamente administrativo, tiene su origen y proposición en el tapiz de lo político, sin pretender con ello una dicotomía de aplicación de dos conceptos que comprobadamente se comportan en unión en la acción de gobernar.

En tal sentido, conceptos y técnicas que tienen su razón de ser en la articulación de la administración privada, tienden a resolver los modos de operar y sus costos monetarios, pero a pasar por alto los consensos sociales, los momentos de oportunidad y los compromisos de quien gobierna ante la sociedad, para procurar ante todo beneficios claros a la mayoría.

Construir una gestión pública democrática, con mecanismos externos de participación ciudadana y esquemas a su interior de descentralización de las decisiones, resulta de vital importancia para evitar concentraciones de poder, con grados de autoridad desiguales entre las partes que componen el conjunto de la organización.

Concentraciones con tendencias a su consecuente perversión, sostenida ésta en la reproducción de desequilibrios respaldados en esquemas jurídicos tradicionales, que sustentan la presencia acumulada de fortalezas decisorias (político-administrativas) en determinadas áreas de la organización, debilidad de este factor en otras, que se traduce en operación regulada, aprobada, verificada y controlada.

La racionalidad administrativa se destina a un grupo, con lo que pierde su posibilidad de aspiración del máximo beneficio en razón de la concurrencia de las partes interesadas para volverse la definición de lo suficiente en atención a los fines e intereses privativos de quienes detentan esa fuerza decisoria.

Abatir este tipo de inercias resulta un reto necesario e ineludible para que la administración pública esté en posibilidad de responder con eficiencia a la sociedad que atiende.

Modificar los esquemas de actuación, donde las decisiones se asuman en atención a la información debidamente estructurada que permita la definición de rumbos en la búsqueda de maximizar los beneficios sociales, implica la participación de todos los niveles de la organización de tal forma que las acciones se gesten de un modo integral, esto es, propiciando una gestión administrativa democrática en el desarrollo y conformación de sus procesos.¹¹¹

Los esquemas de coordinación entre las dependencias, son mecanismos que datan de antaño y que procuran la conjunción de esfuerzos según las atribuciones y funciones que competen para la resolución de problemas concretos o alcance de metas generalizadas ya sea al interior o exterior del aparato gubernamental.

¹¹¹ “Son enormes las inercias y los vicios históricos que enfrenta un cambio de esta naturaleza pero son mayores aún los peligros de no intentarlo.” Ibid, p.13.

Sin embargo dichos esquemas han sido poco exitosos debido a las formulas de organización establecidas, donde la presencia de un ente regulador, controlador e integrador, remite al resto de las instancias participantes a la sujeción político-administrativa de las reglas que emite.

La persistencia centralista de organización provoca fracturas en la gestión administrativa, determinando los roles que cada una de las partes debe adoptar, limitando los alcances, desvaneciendo la posibilidad de conformación orgánica ad-hoc a la problemática que cada dependencia debe resolver en conjugación con la desagregación de sus funciones y determinación de sus procesos.

Se equivocan los fines, al priorizar la administración de los recursos y con base en ello determinar la forma de las organizaciones, en lugar de administrar procesos y sobre esta base definir la conformación organizacional del gobierno.

Estas tendencias coercitivas son claramente reforzadas mediante la incorporación tergiversada y aislada de sistemas, mecanismos y elementos propios de un modelo administrativo reformante al que responden de manera integral.

Asumir por antonomasia que los avances democráticos en eventos electorales y la participación de la ciudadanía para determinar quien debe gobernarle, exigen la incorporación de elementos novedosos en la organización administrativa pública y la gestión que en ella tiene expresión como es el caso de la profesionalización, a modo demostrativo de la respuesta gubernamental a la sociedad de elementos de transformación, resulta un error de orden conceptual.

Es decir, partir de la presunción de que si la profesionalización se implanta, la función pública cambia, resulta errático por cuanto que en realidad sólo mejora, es decir mejora para los efectos de un sistema tradicional que resulta fortalecido en la intransigencia de modificar sus principios centralistas, concentradores de poder y que de fondo no responde a los avances democráticos que la sociedad manifiesta.

La reflexión supone que ante la alternancia en el poder,¹¹² lo que asegura la continuidad en los procesos de trabajo, en las metas y objetivos sobre todo de orden social, en el conocimiento y por ende especialización de los servidores públicos en sus áreas de trabajo en beneficio de la sociedad, es un servicio profesional de carrera.

¹¹² “En una geografía política conformada por diversos partidos políticos que ejercen el poder político en diferentes órdenes gubernamentales, donde el voto de los ciudadanos parece que se consolida como el elemento determinante en el acceso al poder, parecen ser una opción viable, quizá indispensable, el servicio civil y la profesionalización de la función pública.” **Ello no tiene efecto si la opción se gesta de manera parcial donde el resto del gobierno no ha modificado su estructura operacional y sobre todo cuando la profesionalización emana del propio gobierno, la cual corre en consecuencia el alto riesgo de convertirse en herramienta del partido en el poder.** Idem, p.13.

Lo que ello no supone y también valdría la pena reflexionar es el hecho de que quien aplica el servicio profesional es el grupo que gobierna, quien finalmente proviene de un partido político del cual no desliga sus fines y afinidades de facto, aún cuando por derecho manifieste el acto de gobernar por encima de partidismos, esto significa concebir un servicio profesional desde una perspectiva muy particular, con intereses definidos y repercusiones políticas calculadas.

Implica en un esquema tradicional y conservador de hacer gestión pública, reafirmar a través del servicio profesional la posibilidad de permanecer en puestos claves y pronunciarse a través de los mismos, afectando la actuación administrativa de futuros gobiernos en caso de trastornarse la continuidad en el poder.

Es un hecho que las medidas para generar y aplicar el servicio profesional de carrera, son dictadas y aprobadas por el titular del ejecutivo, lo que le da un grado de parcialidad extensa y profunda.

Al punto de que lejos de ser una muestra más de cambio administrativo, resulta ser una herramienta de reforzamiento de esquemas añejos que no hacen más que buscar nuevas formas de replicar un paradigma acendrado y con ello fortalecerlo como la base organizacional al través de la cual el partido en el poder obtenga la seguridad garantizada de gobernar.

Es necesario cuestionar la profesionalización como la permanencia de quienes cuentan con el poder de la información como instrumento de contrapeso en el acto de gobernar, al momento de hacer gestión pública entre quienes toman las decisiones y los que operan, donde estos últimos tendrán la facultad de decidir en razón de ver o no afectada su situación de trabajo.

Esto es, el dominio burocrático se fortalece al hacer sistemático el conocimiento pero finalmente especializado y radicado en quienes lo ejercen, por lo que finalmente lo que se asumiría como abatido por la profesionalización que es el conocimiento reservado, paradójicamente puede adquirir mayor fuerza.

Bajo este esquema, es claro que cualquier mecanismo de acción como el servicio profesional de carrera, resulta ser un elemento que da solidez a las dependencias concentradoras (globalizadoras en el caso de México), que arraigan un modelo tradicional y ponen a dura prueba la capacidad de adaptación y respuesta de las dependencias responsables de la operación.¹¹³

¹¹³ “...las dependencias superiores, a menudo son las que obstaculizan la administración gubernamental eficiente, mediante una combinación de complejidad y oscuridad que les permita mantener la envidiable distancia respecto a la responsabilidad.

Las dependencias superiores usan una diversidad de tácticas para frustrar al resto y mantener el control presupuestal, operativo y de recurso humano. Cuanto más rígido, más obstáculos... El proceso se convierte en un fin en sí mismo. Los efectos son una clara tendencia a deprimir la dinámica organizacional y mediatizar la racionalidad administrativa a estándares indicadores... Lo anterior dificulta en grado superlativo la posibilidad e intención de las dependencias operativas para producir o generar los servicios y logros apreciados por los ciudadanos.” Idem, p.28.

El servicio profesional de carrera, pudiera ser ostento de objetividad en su contenido y estructura,¹¹⁴ **si en su diseño y aplicación fuese guiado a través de esa nueva figura administrativa que son los organismos autónomos**, donde una institución de estas características fuera la responsable de realizarlo, libre de todo compromiso político partidista, ajena a la voluntad de quien gobierna y por ende de los términos en que dicho servicio deba concebirse.

Ello daría a las dependencias la posibilidad de expresarse administrativamente en atención a la naturaleza de sus atribuciones y procurando un servicio que atienda a las características profesionales y operativas específicas de cada dependencia (democratización interna) y no un servicio profesional de “costal” donde todo debe caber.

La organización administrativa pública tradicionalmente se ha estructurado bajo la consideración de reconocer la existencia permanente de conflictos, a los cuales responde de conformidad con las prioridades que se definen en el ámbito del poder decisorio.

Ello significa atender aquellos que por sus características tienen posibilidades resolutivas favorables a la imagen gubernamental, otorgándoles la clasificación de problema público para los efectos jurídico-administrativo a que haya lugar en las medidas de solución, en tanto que los presumiblemente irresolubles se convierten en males necesarios hacia la búsqueda de su aceptación –casi legitimación social- en razón de evitar los riesgos del fracaso al no alcanzar las respuestas adecuadas si se pretendiera atenderlos.

La pérdida de credibilidad resulta un alto costo ante la sociedad, difícil de resarcir, por lo que en infinidad de ocasiones se cede ante la presencia del conflicto y se opta por la vía discursiva que explique lo que de facto resulta inalcanzable.

Es de reconocer que de acuerdo al grado de complejidad social es mayor y diverso el fenómeno del conflicto, el cual es inherente a toda organización social, el punto no es abatirlo en su totalidad sino controlarlo y resolverlo con oportunidad para evitar situaciones de crisis

Cuando los problemas dejan de ser sustitutivos para volverse acumulativos, adquieren una dimensión superior, que amén de calificarse como condiciones o situaciones perversas al sistema, indican que la organización resulta insuficiente en algún aspecto, la toma de decisiones es ligera, equívoca, inexperta o con poca información o información errónea.

¹¹⁴ Véase Ricardo Uvalle, Hacia la Profesionalización del Servicio Público, en Ricardo Uvalle Berrones, et.al., Visión Multidimensional...op.cit. p.51.

La capacidad de respuesta es insuficiente, por tratarse de organizaciones raquíticas, mal concebidas, con procedimientos deficientes, con insuficiencia de recursos o mal aplicados y/o dilapidados.

El personal que nutre la organización es improvisado, inexperto, mal perfilado.

Ello sin considerar el ingrediente político y social inherente que para fines de este estudio se separa y que resulta indispensable en el análisis que la organización debe contener para responder con eficiencia.

La inconformidad de la ciudadanía sumada a una gestión pública insuficiente y deficitaria en sus resultados es muestra inequívoca de una organización dispuesta por el centralismo, la verticalidad jerárquica y de comunicación, la concentración extrema de grados de autoridad y la toma de decisiones unilateral.

Problemática que no se resuelve como ya se observó, con la incorporación aislada de acciones o esquemas que hasta chocan entre sí en los fines que persiguen, producto de la inconsistencia fehaciente en pretender su aplicación privada de la integralidad que exige su actuación.

En la tipificación de criterios gerenciales novedosos de buen gobierno que se quedan en la mera nomenclatura o dan paso a su cumplimiento deplorable, pues para su aplicación se ejercen conforme a métodos tradicionales de carácter obligatorio y centralista, conteniendo en ello su propia contradicción.

Lo anterior da por resultado, la presencia creciente del disenso en proporción inversa a la disminución del consenso tanto al interior de la organización administrativa pública como al exterior en el entorno social.

En tal sentido es importante propiciar una transformación efectiva de las directrices que determinan la forma y contenido de la organización, que implique su redefinición de manera integral, al punto de generar una nueva cultura organizacional de fondo.

Compartir el conocimiento, los recursos, la autoridad y la toma de decisiones, es asumir un nuevo paradigma, donde no se pretende manejar la idea de disolución del conflicto, sino el encontrar nuevas formas de incidir en él mediante procesos cooperativos y participativos sólidos.

Donde los distintos actores involucrados intervengan en igualdad de oportunidades, responsabilidades y compromiso, donde ninguno domine sobre otro y se construya una gestión administrativa eficiente a base de resultados, donde la organización proceda por convencimiento y no por imposición.¹¹⁵

¹¹⁵ “Es necesario fijarse más en los resultados y no sólo en los insumos de los procesos, con el objetivo de desarrollar la creatividad en la definición de los problemas, de los programas y en el diseño de los mecanismos para prestar servicios.” Michael Barzelay, op.cit. p.17.

IV.2. Deber Ser de la Organización Administrativa Pública

El aparato público debe tener un entramado vinculado a objetivos, funciones y resultados, comprometiendo su estructura a la planeación integral, regulando sus mecanismos de actuación, con directrices únicas y extensivas.

La organización pública es medio de expresión de la debida gestión pública y es fin en sí misma, al contener la configuración administrativa que define y da sentido a la forma de gobernar, estableciendo jerarquías e instancias, depositando funciones y delimitando atribuciones, dando presencia operativa al esquema institucional, siendo el campo donde se asienta jurídica y administrativamente el sector público y su consecuente división central y paraestatal.

En su estudio y praxis, vertido en un esquema de regulación que dirija y asimile los avances, acumule el conocimiento y se obtenga pericia administrativa, entonces se logra el fortalecimiento de las instituciones por la vía del quehacer administrativo.

La organización pública tratada con responsabilidad administrativa y esta respaldada en un marco jurídico ad-hoc, exigiría en primera instancia conocimiento y experiencia de lo público por parte de quien gobierna.

Del mismo modo proporcionaría elementos de desarrollo administrativo donde la propia organización se vuelva especializada, capitalizando los recursos con que cuenta y dinamizada en la mejora permanente de sus mecanismos y procesos, hacia la emisión de resultados en tiempo y forma con un alto grado de satisfacción social.

La administración pública cuenta como ya se dijo, con dos tipos de funcionarios: aquel que es electo en razón de un proceso de sufragio y los que son designados de forma directa por él, quienes a su vez nombran a otros de menor nivel al suyo y así sucesivamente, para integrar su equipo administrativo.

Los ámbitos de responsabilidad y compromiso, se circunscriben en atención a esta característica, esto es, el funcionario electo tiene una responsabilidad directa ante la sociedad, en razón de los compromisos que adquirió con la misma al momento de hacer campaña política.

Por su parte el funcionario designado, es aquel cuyas responsabilidades y compromisos responden a quien le colocó en el puesto, personalizándose la relación laboral, en un contexto de grupo, cuya fortaleza interna radica en los lazos afectivos y de lealtad existentes entre los individuos.

El servicio profesional de carrera, tiene entre otros propósitos el de abatir la ocupación de los puestos con base en una designación directa y discrecional, para dar paso a procesos de ingreso y promoción respaldados en metodologías donde los méritos profesionales determinen la asignación de modo objetivo.

Lo anterior significa un reencauzamiento de las responsabilidades y compromisos, hacia la institución y por tanto un cambio en la cultura administrativa de los servidores públicos, prácticamente desde su ingreso a la administración pública.¹¹⁶

De sus conocimientos, capacidades y experiencia, en atención a un perfil de puesto, dependerá su contratación y de estos elementos evaluados en su desempeño y lo meritorio del mismo, se dará su permanencia y desarrollo profesional, en la ocupación y ascenso de puestos dentro de la organización.

Por lo anterior, los lazos afectivos no serán representativos en los efectos laborales y la lealtad, como otros valores en el servidor público, estarán directamente vinculados a los que la institución promulgue dentro del entorno que es el Sector Público, en congruencia con el resto del mismo.

En tal sentido, la configuración prevaleciente de dos tipos de funcionarios: Electo y designado, se ve modificada en la medida en que un esquema de profesionalización determina la incorporación y presencia de los servidores públicos, hecho que implica que esta nueva figura no encaje en la clasificación mencionada.

Con ello surgiría en todo caso **el funcionario seleccionado** (elegido por sistema) como una tercera figura, con una connotación distinta a la que entrañan las dos existentes, puesto que no es electo por votación popular, ni es designado por criterios personales y discrecionales, sino seleccionado.

Su selección tiene lugar, mediante un proceso metodológico y sistemático que procura la mayor afinidad posible entre el puesto, las cualidades y capacidades de quien lo habrá de ocupar, donde la vinculación entre el servidor público y la organización es directa, corresponsable y determinística.¹¹⁷

Es necesario resaltar que fuera del funcionario designado, los dos tipos de funcionarios restantes, atienden a un fenómeno de elección en dos vertientes: la política y la administrativa, a las cuales se llega por diferentes métodos, por cuanto que una se expresa en la elección por votación que tiene que ver con acciones de democracia y ejercicio ciudadano, y la elección por examinación,

¹¹⁶ El compromiso hacia la institución es lo que refiere Ricardo Uvalle como lealtad, es decir una conducta que compromete al servidor público con la naturaleza y esencia del gobierno. En las formas y modos de cumplir con las tareas públicas. Véase El Servicio Público Profesional, en Ricardo Uvalle Berrones, et.al. Visión Multidimensional...op.cit. p.47.

¹¹⁷ Es de resaltar la condición de institucionalidad que da R. Uvalle a la profesionalización, en la vinculación con el servicio público y la revaloración de este al través de la calidad profesional de quienes lo integran. Véase El Gobierno Democrático, ibidem, p.42.

que identifica aptitudes en razón de capacidades y cualidades para ejercer determinadas funciones.

Lo anterior deriva en la complementación del compromiso social directo que ya de suyo conlleva el proceso de elección político y que se refuerza en forma indirecta, en la medida en que el funcionario se comprometa con la institución y esta a su vez con el ciudadano.

El compromiso radica en la generación de resultados con índices de satisfacción elevados en proporción a las necesidades públicas, resultados que no se obtienen de modo abstracto, sino por la intervención directa de quién hace la gestión administrativa de manera suficiente y necesaria para su concreción en resultados: los servidores públicos.

En ese sentido el servidor público estará inserto en una cultura de servicio, conciente de que su trabajo incide en la sociedad, con fines atención pública y no bajo la presunción previa a un sistema de servicio profesional, de que el trabajo que realiza, es a petición de parte (el jefe).

Esto último se expresa en una forma de ordenamiento tal, que el grado de satisfacción radica en la apreciación personal de la jerarquía superior, donde los objetivos reales de la organización se pierden de vista, prevaleciendo los de la cúpula de mando, que igual y pueden o no ser coincidentes con la razón de ser institucional, puesto que parten de juicios individuales y no sistemáticos del quehacer administrativo.

Esta cultura de servicio pretende entonces abatir el culto a la personalidad como modo de subsistencia en el ejercicio profesional dentro del sector público.

Las variables contenidas en cada una se oponen por sistema entre si, no pueden coexistir en su aplicación a un mismo servidor público o formar parte de un mismo sistema, por el contrario tiende a ser excluyentes, para mejor referencia, podemos apreciar algunas de ellas:

Cultura de Servicio	Culto a la Personalidad
Compromiso Institucional	Compromiso Personal/Equipo
Responsabilidad Institucional	Responsabilidad con el Superior
Lealtad Institucional	Lealtad al Jefe/Equipo
Resultados a la Institución	Resultados al Jefe
Parámetros Institucionales	Parámetros del Equipo
Valores Profesionales	Valores de Identidad
Perfil Personal ad-hoc	Perfil Personal empatía
Perfil del Puesto	Con el equipo/jefe
Método en las acciones	Discrecionalidad en las acciones
Sistematización de la Operación	Operación por Coyuntura/Casuística
Descentralización de las decisiones	Centralización reguladora y decisoria

La Organización Pública debe ser causa y efecto de esta cultura, siendo una organización con prospectiva y no sujeta a la tipificación de valores tradicionales que no responden al desarrollo social alcanzado.¹¹⁸

De este modo se deben apreciar las siguientes variables, como sustitutivas de una visión anterior:

Organización Prospectiva	Organización Tradicional
Planeación	Prioridad Politizada
Eficiencia por Resultados	Eficiencia en el desempeño
Vinculación Organización- Ciudadano	Vinculación Organización- Funcionario
Organización al servicio de la Sociedad	Organización directora de la Sociedad
Rendición de Cuentas a la Sociedad	Reporte al Interior de la Organización
Institución no es Organización	Institución es igual a Organización
Procesos no son Procedimientos	Procesos igual a procedimientos
Cliente al cual ofrecer un servicio con base en satisfacción	Usuario de los servicios que se le proporcionen

Lo anterior presupone que la organización debe legitimarse en razón de sus resultados y de la congruencia de estos con el grado de satisfacción social alcanzado y no asumir que su legitimación existe en el sólo hecho de contar con el respaldo jurídico que la origina.

Esto es, la legitimidad no es inherente a la organización, es un valor que la sociedad le concede, en razón de los satisfactores que le otorgue.

Por su parte para dar lugar a lo señalado la organización debe dar muestras de su eficiencia, la cual le es inherente como principio básico de actuación y se demuestra por resultados que propicien avances o mejoras sociales y no por la maximización de sus recursos en un tiempo finito para el logro de metas específicas.

Si la organización obtiene resultados en correspondencia con el grado de necesidad social, con base en la eficiencia de su gestión, entonces se vuelve socialmente legítima, dejando de ser un mecanismo gubernamental aplicado a la población para ser un mecanismo de la misma, donde forma parte integral de su esquema organizacional directo, cotidiano, inmediato, optativo con base en criterios de servicio.

En este sentido, en tanto no se tenga una visión prospectiva de la organización, la misma seguirá siendo coyuntural y reactiva, mediante soluciones parciales, paliativas de la presión política y sujeta a modelos específicos que impiden el cambio al garantizar sin embargo, la estabilidad de quien gobierne.

¹¹⁸ Véase Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización...* op.cit. p.43.

Prueba de ello es que los procedimientos se tipifican como procesos, hacia la legitimación mediante esquemas de calidad, donde lo que básicamente se pretende es abatir su tramitología y no mejorar o modificar la estructura procesal de la organización en la que realmente se define la gestión administrativa.

Se trata entonces de la presunción modernizante y reformadora de llamar procesos a una serie de pasos ordenados en secuencia lógica y tratar de estandarizar su operación, lo que asegura formas de actuación y da certidumbre a la forma de hacer administración, respaldando o justificando decisiones y recursos empleados.

Lo anterior, repercute en el ofrecimiento de soluciones estandarizadas a la sociedad, por cuanto que es evidente que la estructura orgánica gubernamental no se adapta a la necesidad pública, en una visión del ciudadano como mero usuario de los servicios que otorga, en el nivel de satisfacción y calidad que determine.

Visión que parte del ejercicio monopólico de lo que hace, en su posición de proveedor único de los servicios que ofrece.

El concepto en una organización prospectiva debe cambiar, para percibir al ciudadano como el actor principal para determinar la organización pública, atendiendo sus formas de organización social, su participación cada vez mejor articulada en la expresión de sus demandas.

Las nuevas corrientes organizacionales, plantean por definición la figura de cliente, en la impresión de que ello significa que merece ser atendido bajo las características que le concede al consumidor quien le ofrece un producto, por cuanto que el determina con su consumo la existencia de quien le vende.

No se debe pasar por alto que en este caso, que en el fondo quien provee determina la naturaleza del cliente que desea, lo que le da homogeneidad y de esa manera puede hasta generarle y fomentarle una necesidad.

Esta opción tan bien recibida por los esquemas de calidad en su aplicación a la organización pública, donde en un esquema plano, todos somos clientes y proveedores de todos, se vuelve una solución simplista de un deber ser que atiende a requisitos de inmediatez en la imagen con la que se actúa.

Donde se concede al ciudadano la supuesta posición de ente activo, que puede protestar si el producto es defectuoso y le permite ofrecer soluciones estandarizadas a problemas cambiantes, pero que de ningún modo responde en forma comprometida y real a la sociedad.

Esto es, en atención a los términos antes mencionados, el gobierno no elige la naturaleza del consumidor que desea, siendo el ciudadano heterogéneo, con necesidades diversas y no determinadas por el producto que se le ofrece, sino

que en razón de la demanda que presente, se tiene que generar el servicio o producto, lo que le resta cualidades de cliente.

Esto conlleva a ver al ciudadano más allá de la definición de cliente, para aceptar que es él quien finalmente decide en un orden democrático como quiere ser gobernado y por consecuencia define quien habrá de ejercer ese gobierno.

En razón de ello, espera del ejercicio administrativo de gobernar la organización administrativa pública que le atienda y derivado de la misma los resultados que lo beneficien, esto lo vuelve en el mejor de los casos, el accionista único, proveedor con su voto, su demanda y su satisfacción a la resolución de la misma, de la presencia y permanencia de quien gobierna y del modo y forma en que lo hace.

REFLEXIONES FINALES

A mayor densidad regulatoria menor intensidad del ejercicio administrativo.

Las regulaciones en exceso se preocupan de dar rigidez al acto administrativo y poco o nada de dirigir dicho acto a la obtención de resultados, es decir, se quedan en la regulación exigente de la gestión administrativa como si esto fuera un fin en si mismo y se olvidan de generar una regulación suficiente y necesaria para impulsar una administración pública por resultados.

En tanto la organización administrativa pública sea un coto de poder y sujeción de si misma, no podrá evolucionar hacia niveles superiores de actuación pues se desconoce a su interior en los pasos que ha dado, para sufrir de regresiones a esquemas que en su momento tal vez se justificaron por asumirse un grado de desarrollo social y de gobierno determinado, pero que hoy resultan necios y retrógrados al frenar un devenir organizacional y devolverlo a un esquema centralista mediante mecanismos más sofisticados que en el pasado.

La responsabilidad de los servidores públicos ubicados en el ámbito de las altas decisiones es ineludible pues o se trata de personal sin formación en el servicio público que atropella el desarrollo del mismo por ignorancia o es el acto deliberado que se opone al cambio esgrimiendo la imagen del cambio para conservar de fondo esquemas concentradores de poder político.

Utilizar a la organización administrativa pública como un escaño político, como la arena de la lucha política, como herramienta de presión o en la integración de sus cuerpos burocráticos como una fuente de empleo de la ignorancia, la recomendación y el oportunismo, debe ser ya rebasado si se pretende contar con gobiernos verdaderamente eficientes.

En tanto no se de lugar a esquemas integrales de organización donde la reconceptualización de sus valores y definiciones se aplique como un todo, se continuarán fomentando esquemas centralistas, preferenciados y falaces, que mediante la apertura parcial a conceptos novedosos, los adaptan y desvirtúan en atención al sostenimiento de estructuras tradicionales, conservadoras y concentradoras del poder de decisión.

Estos criterios resultan hoy por hoy riesgosos al hacer de la organización administrativa pública una estructura desequilibrada y retrograda con dependencias reguladoras de fuerte influencia y determinación en los actos de gobernar y dependencias imposibilitadas y limitadas para determinar su forma de hacer gestión administrativa, ante la presencia de esquemas normativos sobregulados, que maniatan el quehacer administrativo del modo más absurdo y anacrónico de hacer administración pública.

Las regulaciones excesivas son clara muestra de la tendencia a centralizar las decisiones bajo esquemas de desconfianza, policíacos y controladores ante la imposibilidad y falta de voluntad política para dictar directrices amplias mediante las cuales se gobierne y de facultad equilibrada en la gestión administrativa.

Todo lo antes descrito lamentablemente es un hecho contundente en la inconciencia administrativa y carencia de conceptualización por parte de diversas administraciones, sobre todo cuando se encuentran insertas en procesos de transición democrática, pero que es insoslayable el análisis de sus estructuras administrativas ante la ineficiencia fehaciente de sus resultados.

La participación social hoy en día resulta cada vez más determinante en cualquier lugar del mundo, el orden social, político y económico se gesta de modo cada vez más incluyente obligando con ello a los gobiernos a procurar mayores y mejores mecanismos de respuesta a los cuestionamientos sociales.

La capacidad para responder con oportunidad y eficiencia a las demandas de las sociedades, radica en su capacidad para organizarse en atención a la realidad que enfrentan.

A las soluciones precede la elección, orden y uso de los mecanismos que las generan y estos radican en la organización, la cual resulta ser el medio a través del cual los gobiernos establecen, definen, dividen y jerarquizan sus atribuciones, funciones y responsabilidades.

Organización a través de la cual se expresan y desarrollan los procesos y procedimientos para ejercer los actos de gobierno.

Las acciones gubernamentales deben incidir en el ámbito de lo social donde habita la exigencia cada vez más ordenada, politizada y comprometida de la ciudadanía, por lo que requieren ofrecer contundencia en los resultados que se generen a través de la satisfacción mayoritaria de las demandas que se obliga a su atención.

La organización administrativa pública ha sido inherente a la presencia del concepto de gobierno, pues éste no sería tangible sino se expresara mediante una organización definida.

Los gobiernos típicamente procedían a evolucionar en sus organizaciones en razón de la menor o mayor participación de la sociedad y del control que se pretendía de dicha inclusión, para que ésta no fuese más allá de ser reactiva a la acción de gobierno donde la respuesta inconforme o no tenía cabida o era tolerada en un mínimo margen como muestra de un sistema bien organizado a prueba de discrepancias.

De este modo la actualización de las organizaciones ha sido parcial, inducida por los propósitos del grupo gobernante y extremadamente politizada.

El crecimiento social, el fortalecimiento de sus diversos sectores no siempre al cuidado y fomento gubernamental, el comportamiento social cada vez más activo y menos reactivo, comprometido con lo que quiere y determinante de quien le gobierne, enfrenta a los gobiernos con sus propios modos de hacer administración ante el riesgo de la ingobernabilidad y pérdida de legitimidad.

La redefinición de las organizaciones administrativas públicas, resulta imperativa ante la urgente necesidad ya no sólo de sostener la capacidad de respuesta frente la sociedad mediante logros determinados desde el interior de las cúpulas gubernamentales para la obtención de fortalezas políticas, sino de responder a las necesidades sociales que se traducen en demandas insoslayables para su satisfacción o detracción de una organización aún más amplia que es la social.

Ello implica un nuevo perfil organizacional mediante la incorporación integral de conceptos, visiones y tecnologías que permitan a los gobiernos actuar con efectividad en la producción de resultados tangibles hacia demandas sociales cada vez más exigentes en la calidad y cantidad de sus contenidos.

La intención del presente trabajo es poner de manifiesto en el debate que se viene sosteniendo entre las nuevas corrientes reformadoras de los principios organizacionales y las que prevalecen, el hecho de que resulta imprescindible e impostergable, dar cabida en forma sistemática y metodológica a una reconceptualización de la organización.

Un rediseño que incorpore todos aquellos preceptos que reconocen la presencia de los actuales valores sociales, de una gobernabilidad en la diversidad, de una mayor inclusión social en los actos de gobernar y del compromiso que los gobiernos tienen de responder con eficiencia a las sociedades que les sustentan.

La organización administrativa pública debe concebirse urgentemente como la más productiva empresa, con equilibrio en las responsabilidades y operaciones, donde se realicen las más diversas y especializadas formas de actuación para otorgar los bienes y servicios a que se obliga el gobierno en un alto nivel de calidad y con oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. 3ª. Ed. 2000.

Almond, Gabriel A. Una Disciplina Segmentada. -Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas-. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Reimpresión en español. 2001.

Arellano, David. Cabrero, Enrique. Del Castillo, Arturo.(Coordinadores). Reformando al Gobierno -Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental-. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa.1ª. Ed. 2000.

Barzelay, Michael. Atravesando la Burocracia -Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública- México. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Reimpresión en español. 2000.

Bozeman, Barry.(coordinador). La Gestión pública -Su Situación Actual-. México, FCE-Colegio de ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Reimpresión. 2000.

_____. Todas las Organizaciones son Públicas. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Ed. En español. 1998.

Castañeda, Fernando (Coordinador).Escenarios de la Democratización. México. UNAM-DIANA. 1ª. Ed. 1998.

Dahl, Robert. La Democracia -Una Guía para los Ciudadanos-. España. Taurus. 1ª. Ed. 1999.

Elster, Jon y Slagstad, Rune. Constitucionalismo y Democracia. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Ed. En español. 1999.

Elster, Jon. Ulises y las Sirenas. México. FCE. 2000.

Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos Imaginarios. México. Colegio de México. 4ª. Reimpresión. 1999.

Etzioni, Amitai. Organizaciones Modernas. México. Hispano-Americana. 1ª. Reimpresión 1972.

Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización. México. UAEM-Miguel Ángel Porrúa. 1ª. Ed. 2003.

_____. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Fontamara. 4ª. Ed. 1995.

_____. La teoría de la Administración Pública. México. Harla. 1ª. Ed. 1986.

_____. Teoría administrativa del Estado. México. Oxford. 1ª. Ed. 2000.

Gvishiani, D. Organización y Gestión. México. Cultura popular. 1ª. Reimpresión. 1977.

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Ed. En español. 1999.

Heady, Ferrel. Administración Pública -Una Perspectiva Comparada-. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Ed. En español. 2000.

INAP. El Servicio Público de Carrera en México -Experiencia y Perspectivas-. Seminario. INAP. 1ª. Ed. 2001.

Jullien, Francois. Tratado de la Eficacia. España. Siruela 1ª. Ed. 1999.

Kliksberg, Bernardo. El Rediseño del Estado. México. FCE-INAP. 1ª. Reimpresión. 1996.

Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México. FCE.-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Reimpresión en español. 2000.

Mouzelis, Nicos P. Organización y Burocracia. Barcelona. Península. 2ª. Ed. 1975

Peters, B.Guy. La Política de la Burocracia. México. FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª. Ed. En español. 1999.

Revista de Administración pública No.91. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. México. INAP. 1996.

Sánchez González, José Juan. La Administración Pública como Ciencia -Su Objeto y su Estudio-. México. IAPEM-Plaza y Valdés. 1ª. Ed. 2001.

Schimtt, Carl. El Concepto de lo Político. Madrid. Alianza. 1ª. Reimpresión. 1999.

Sharkansky, Ira. Administración Pública. México. EDAMEX. 2ª Ed. 1984.

Simon, Herbert A. El Comportamiento Administrativo. Madrid. Aguilar. 2ª. Ed. 1962.

Uvalle Berrones, Ricardo. La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública. México. IAPEM. 1ª. Ed. 2003.

_____. Bravo Ahuja Ruíz, Marcela.(coordinadores). Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. México. UNAM-Plaza y Valdés. 1ª. Ed. 1999.

_____. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México -Retos y Perspectivas-. México. UNAM-Plaza y Valdés. 1ª. Ed. 2000

_____. La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública. México. Plaza y Valdés. 2ª. Ed. 1993.

Valadés, Diego. El Control del Poder. México. UNAM-Porrúa. 1ª. Ed. 1998.