

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ORIENTACIÓN EN COMUNICACIÓN

“El papel de la Comunicación Organizacional en las Instituciones Públicas Mexicanas. Hacia un modelo normativo de comunicación para la productividad”.

INVESTIGACIÓN QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR

PRESENTA: JOSE MARUN IBARRA DOGER

DIRECTOR DE TESIS: DR. RAFAEL RESENDIZ RODRIGUEZ.

COMITÉ TUTORIAL:

DR. CARLOS FIGUEROA IBARRA.

DR. ABRAHAM NOSNIK OSTROWIAK.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo I. El diseño de la investigación.....	11
1.1. Tema.....	11
1.2. Fenómeno Particular.....	17
1.3. Preguntas eje.....	19
1.4. Problemática.....	20
1.5. Justificación.....	25
1.5.1. El cambio.....	25
1.5.2. El sector Gobierno.....	26
1.5.3. La información.....	31
1.6. Hipótesis.....	33
1.7. Objetivos.....	35
1.8. Metodología.....	36
Capítulo II. Comunicación Organizacional y administración del cambio.....	41
2.1. Teoría y análisis de la Comunicación Organizacional en México.....	41
2.2. Administración y cultura.....	67
2.3. El cambio en la organización.....	87
2.4. Influencia del medio ambiente en el cambio organizacional.....	99
Capítulo III. Elementos para el análisis y la construcción de un modelo de Comunicación Organizacional en la administración pública.....	108
3.1. Análisis de la Teoría General de Sistemas (TGS).....	109
3.2. Weber y el tipo ideal como posibilidad de comprensión de un modelo comunicativo en el sector gobierno.....	121
3.3. El Modelo sociotécnico de Tavistock.....	129
3.4. Rugarcía y la importancia del modelo trascendental de aprendizaje para toma de decisiones.....	132
3.4.1. Los valores.....	141
3.4.2. Apertura a una nueva conciencia organizacional pública.....	145
3.5. Administración Pública.....	149
3.5.1 La problemática actual.....	156

Capítulo IV. Hacia un nuevo modelo de Diagnóstico (ECI) de Comunicación en la SEGOBPUE.....159

4.1. Antecedentes.....159
 4.1.1. Historia de la Secretaría de Gobernación Federal.....160
 4.1.2. SEGOB Puebla.....165
4.2. Estructura y funciones.....168
 4.2.1 Misión y visión SEGOB y SEGOBPUE.....173
4.3. La ECI (Escalera Crítica Institucional) como modelo de diagnóstico.....177
4.4. Evaluación de los resultados.....190
4.5. El modelo operativo y su legitimidad organizacional.....194

Capítulo V. Propuesta para un modelo normativo de Com. en la gestión pública.....201

5.1. La idea de un Modelo normativo.....201
5.2. Los primeros modelos.....203
5.3. El modelo tridimensional de la comunicación en la administración pública205.
5.4. Consideraciones generales sobre el modelo211

CONCLUSIONES.....214

BIBLIOGRAFIA.....218

INTRODUCCIÓN

Estudiar nuevas rutas de comunicación para fortalecer el pensamiento institucional congruente en relación con una necesidad manifiesta por ampliar los conocimientos en el rubro de la comunicación para la productividad en organizaciones públicas, en un contexto donde el gobierno busca responder con mayor efectividad en los asuntos públicos, hace pertinente generar una investigación tal, que permita entender los principales problemas que enfrenta la gestión de una institución pública y generar una propuesta metodológica que pueda intentar resolverlos.

El enfoque del análisis a utilizar será el de la comunicación organizacional y las razones abundan, es evidente el deterioro que sufren las actividades sustantivas de las instituciones públicas no en el presente, sino desde hace ya un tiempo. Las evidencias son muchas, sin embargo abundar en los efectos sociales y tales evidencias será únicamente una reflexión. En un segundo momento es también la investigación, para determinar las causas de los problemas de una institución pública en el marco de la transición política, no porque éste sea el tema central, sino porque al parecer, lejos de generar un cambio brusco y violento, las estructuras, los comportamientos públicos, las ideologías y las actuaciones, son similares, no presentan cambios representativos y las crisis internas se acentúan.

Tal situación hace pensar en que se hace necesaria la investigación profunda de la estructura y del sistema administrativo de una institución representativa de las demás, que pueda mostrar, en su caso, los por qué de la disfuncionalidad en el desarrollo cotidiano de este tipo de organizaciones.

El estudio de variantes tales como el clima laboral, el liderazgo, la toma de decisiones, la integración de equipos de trabajo, la elección de autoridades, entre otras, podrán determinar un diagnóstico preciso que posibilite la creación de un modelo propio del sector público en materia de diagnóstico y de comunicación organizacional, que se enfoque a la mejora del desempeño dado su carácter de servicio.

El estudio se caracteriza por un recorrido de las principales teorías y autores de comunicación organizacional en el país y en el mundo, de tal forma que aún cuando la principal base teórica apunte hacia el sector privado, los resultados del análisis del estudio buscan enriquecer la gestión en el sector público.

Del análisis teórico pasamos a la argumentación con base en ideas referentes a la administración del cambio para determinar la relevancia concreta del estudio.

El hecho de usar modelos tales como el de sistemas (Teoría General de sistemas de Bertalanffy, el de Tavistock, el Tipo Ideal Weberiano, del libro sociedad y economía de Max Weber y el de aprendizaje por valores de Arturo Rugarcía, mismos que obedecen básicamente a la idea de generar un modelo multidisciplinario con características diversas pero que obedezcan a las características propias del objeto de estudio, de tal forma que la innovación de la investigación de doctorado, se logra por medio de un modelo teórico de nuevos alcances en materia de investigación científica de la comunicación y en las organizaciones, que propone nuevas alternativas de análisis y estudio posteriores.

Estas argumentaciones, abordan el tema de la actualidad de nuestro sistema Institucional público sin pretender indagar en materias ajenas como bien podrían ser las relaciones intergubernamentales o el institucionalismo. Más bien y para entender mejor el presente enfoque, el análisis será intraorganizacional y configurará, nuevos

motivos de análisis y de debate intelectual en el terreno académico de la comunicación organizacional y las áreas y disciplinas.

Con el afán de hacer explícita la pertinencia del trabajo, se sostiene que el uso normativo de un modelo de comunicación organizacional generado en las propias concepciones ideológicas de una organización gubernamental, disminuirá el grado de disfuncionalidad interna y mejorará la percepción que tanto colaboradores como ciudadanos y usuarios externos, tienen de ella.

Las formas de percepción de los integrantes una institución del sector gobierno sobre sí misma, el cómo definen y cómo desarrollan los procesos internos de trabajo y las formas de comunicación, expresa in situ, aquellos dichos integrantes que consideran su actividad organizacional legítima de alta jerarquía, sin importar que ellos mismos no se preocupen por aportar elemento alguno a la construcción de tal percepción.

La construcción de un nuevo modelo implica a su vez, la generación inherente de una historia, Giddens (1997) propone que “cualquier disciplina intelectual, tiene una teoría sociológica, o lo que a su entender se consideraría como una historia constructiva”.

Como investigación social, se sostiene que este trabajo no se reduce al desarrollo de un cálculo mecánico de posibilidades técnicas para alcanzar una serie de objetivos, sino que, propiamente la investigación es el trabajo del investigador, que debe permitir descubrir el sentido de la historia presente y la realización de las posibilidades de quienes la viven y materializan.

Tal investigación, pretende aportar modificaciones al sentido y la dirección de los procesos productivos de gobierno e incluso, cómo la comunicación puede aportar singularidades a la productividad de los procesos administrativos en las

organizaciones públicas así como ante los procesos de globalización y modernización en el que se encuentran insertas.

El análisis propiamente vendrá de una propuesta de diagnóstico que formará parte del modelo de comunicación que el presente autor propone, denominado la “Escalera crítica institucional”, que pretende identificar los principales problemas que se cometen en los niveles directivos y sus consecuencias en el nivel operativo de la organización, causadas por su relación con el medio ambiente interno y externo. Esta explicación se apoya en otras técnicas que permiten esclarecer su funcionamiento como método de investigación y diagnóstico para este tipo de instituciones dadas sus peculiaridades.

Para lograr lo anterior se sigue un recorrido con base en tres ejes temáticos:

1.- Por un lado, se recuperan los planteamientos de las teorías de la comunicación en torno a la concepción de comunicación organizacional han construido las teorías de la comunicación, intentando mostrar su utilidad social y administrativa específica, la que da soporte a la propuesta de normativización de la comunicación en las organizaciones públicas.

2.- Por otro lado, se construye un planteamiento que permite identificar los fundamentos, principios y argumentos que dan sentido a un modelo de aplicación, en los que se ven involucrados: La Teoría General de Sistemas, Teorías de Administración Pública Moderna, la Sociología de Tavistock y Weber y con su Tipo Ideal, intentando generar una cobertura que permita fundamentar el modelo comunicativo propuesto desde su diagnóstico y aplicación dinámica en la estructura y superestructura de la administración de nuestras instituciones públicas.

3.- Finalmente, el tercer eje se basa en las concepciones y tradiciones propias desde las cuáles, el investigador fue formado y en las que se inscriben las propias características observadas y analizadas de los temas que se abordan, identificando

corrientes de pensamiento y productividad: desde las que organizan y ejecutan hasta las que operan y generan la crisis y baja sistémica de la organización.

Lo anterior, incluye el hecho de que los elementos en los que se fundamenta toda acción de investigación, las estrategias para realizarla y la forma peculiar en que resuelven, o dejan de resolver, los conflictos y las crisis en las que se ven envueltos los actores organizacionales, parecen adquirir una gran importancia frente a dos grandes concepciones que se ubican en dos extremos:

1.- En el primer extremo, las concepciones en cuestión se enfrentan más allá del ámbito puramente local, lo que aquí sucede no deja de ser una serie de accidentes que sólo tienen sentido si expresan lo universal, es decir, que se constituyan como una muestra de las consecuencias de la globalidad y la accidentada ruta de la modernización, donde los actores organizacionales parecen no percibir que en el proceso de cambio, en un sentido amplio, son parte del propio proceso. A quienes viven la experiencia de ser actores organizacionales y participan en el proceso de diagnóstico e investigación, les queda la impresión de que la realidad fuera una especie de historia ajena a ellos mismos, donde la negación forma parte de su participación en los procesos reconociendo que hay problemas y muchos, pero donde ellos no forman parte, o no son responsables de los mismos.

2.- En el otro extremo, se encuentra la idea de que la mera descripción de los sucesos y acontecimientos es suficiente para entender, comprender y fundamentar el desarrollo del modelo. El mundo aislado en el que vive la comunidad de una organización no tiene por qué tener contacto y/o relación con el resto del mundo social, por tanto, la lógica bajo la cual esta comunidad se mueve, sucede sin entender que lo que hacen sustantivamente implica un impacto social, de hecho, la idea de realizar un análisis del impacto del medio ambiente interno podría quedar ser limitada ante el hecho de comprender que parte del proceso de aprendizaje interno o de conscientización del individuo como parte de un todo organizacional y social,

debe incluir contenidos que hagan “atender, entender, generar juicios correctos y conocimiento” a los actores organizacionales dado que su trabajo es siempre parte del mundo exterior, y no exclusivamente, de su comunidad laboral, como la gran mayoría de ellos lo creen.

Así, en el presente trabajo se muestra que los procesos de comunicación en las organizaciones públicas, no son otros que los procesos de conocimiento de la propia organización y que reflexionar sobre ellos no es otra cosa que reflexionar sobre el conocimiento y por tanto, el entendimiento de la propia organización.

Por ello, se sostiene que la productividad en una organización pública no es otra cosa que el conocimiento de la misma y del cumplimiento en tiempo y forma de su actividad sustantiva, pero necesariamente, ésta es una actividad social, un producto social con características y condiciones del propio desarrollo comunicativo y del contexto mismo en el que se materializa la misma.

La comunicación organizacional se corresponde con los instrumentos, las herramientas y la calidad de las habilidades y destrezas alcanzadas por las personas en las propias condiciones de su desarrollo productivo y por tanto, del entramado de las fuerzas internas (directivas y operativas) que generan los mecanismos efectivos de comunicación en conjunción con la llamada gestión pública.

Cuestiones, como el cambio, la continuidad, la modernización administrativa, la dirección de los procesos, la hegemonía, el pensamiento sistémico, la efectividad organizacional, la gestión pública y social, están atadas a la comprensión del proceso comunicativo pues forma parte de ellos mismos. Por supuesto recurriendo al uso de estrategias, técnicas, instrumentos, herramientas y métodos que deben ser legitimados por los resultados obtenidos, que adquieran prestigio por su base científica y que aquellos que forman parte del logro de resultados, los divulguen certeramente.

Parece necesario entonces, precisar que aunque se pretende diferenciar, a veces no explícitamente en el texto, a la comunicación organizacional de otros tipos de comunicación, se encuentra una posición que supone la posibilidad de construcción de una vía alterna para el desarrollo del objeto de estudio de la comunicación como ciencia, misma que dará pie a espacios reflexivos para discusiones que incorporen la posibilidad de entender a la comunicación como una ciencia social seria, capaz de introducir diversas propuestas sobre alternativas de conocimiento de la realidad de las organizaciones en el sector público.

De esta forma, se construye un discurso que supone, convencerá a las autoridades universitarias, actores y directivos de otras organizaciones similares, dada la similitud de procesos, normatividades y características generales del sistema de gestión pública.

El proceso de integración y conciliación de la información en relación con la problemática descubierta, es decir, el camino hacia las crisis, el modelo de diagnóstico, son según el investigador, una rutina que se ha sistematizado y que debe darse a conocer ya que ha demostrado manifestarse en diferentes organizaciones, todas ellas incluidas en el esquema de la administración pública.

Por tanto, este modelo se expone como una rutina sistemática de comportamiento ante los cambios, tanto planeados como inerciales que conducen a estados críticos internos que se reflejan tarde o temprano en el exterior de la organización.

En el caso de la propuesta de solución, se debe considerar que dado que el camino hacia la crisis se da dentro de la teoría general de sistemas, entonces las dimensiones y diferencias culturales deberán ser cuidadas en la aplicación del diagnóstico y de la propuesta, para afianzar y lograr los cambios necesarios en el uso

y aplicación del modelo haciéndolo normativo, de manera que éste pueda ser usado también, de manera sistemática.

Capítulo I

El diseño de la investigación

1.- INTRODUCCIÓN.

El presente capítulo tiene como fin mostrar las características generales del protocolo de investigación, mismas que posibilitan la integración de resultados teóricos y empíricos de la totalidad del documento de tesis.

1.1. TEMA

El tema general del estudio es la Comunicación Organizacional en las instituciones públicas mexicanas como un elemento inherente de su gestión, ya que ésta, la comunicación organizacional, no puede dissociarse de la administración y de otras ciencias, que como tales, pretenden un fin común: El bienestar social; permitiendo que la comunicación deje de ser contemplada como una ciencia ajena a la materia organizacional por el uso de una amplia gama de modelos en constante discusión sobre la transmisión, recepción y fenomenología de los mensajes en diversos contextos sociales.

En su intento por definir el papel de la comunicación en el ámbito de las organizaciones, Annie Bartoli (1986) expresa que la organización y la comunicación “se encuentran estrechamente vinculadas para el funcionamiento de la empresa que busca resultados”. Afirma además, que dicho vínculo posee dos componentes: el político:son medios de una estrategia global en la que influye: y el sociocultural: los valores, las representaciones y fenómenos de poder pesan para la organización y la comunicación. Agrega además, que la comunicación implica realizaciones concretas a definir en función del objetivo organizacional que se tiene.

Al ligar el concepto de comunicación con el de organización, Bartola: (1986), Presupone la consideración conductista de la comunicación; determinados estímulos

generan determinadas conductas o respuestas. Esto se remarca cuando destaca el componente político del vínculo entre organización y comunicación, plantea la influencia de éstos en la estrategia global de la organización, debido a que el componente político puede ser tomado en cuenta de dos formas: como el grado de importancia que alcanza un conflicto y que puede afectar a toda la organización, así como la manera de abordar ese problema.

Tales características han quedado plasmadas históricamente sobre la idea de que la comunicación está incluida en la problemática de la dirección de una organización: una comunicación que facilite un control que permita prevenir o regular comportamientos disfuncionales y genere efectividad, productividad.

Puede reconocerse aquí la presencia de aspectos del modelo funcionalista. Bartoli destaca la adaptación de la comunicación organizada al ámbito interno y al entorno de la organización.

En este sentido, la funcionalidad de las organizaciones públicas mexicanas ha sido un punto que ha dado mucho de que hablar, fuente de controversias sociales y de comentarios populares, no técnicos, ni de especialistas.

Desde esta perspectiva, el hecho de profundizar en una investigación de esta índole, ha consistido en el hecho de entender que el tema ha sido desarrollado hasta hace poco tiempo, preferentemente en el ámbito del sector privado con resultados que se aplican a empresas que miden su productividad por medio del cálculo del margen de utilidades que generan y su posicionamiento entre sus públicos y en el mercado.

Al desarrollar ideas más específicas sobre el tema de investigación, se han incluido inquietudes del investigador en el ámbito de las organizaciones públicas, con el fin de atender una necesidad por generar mayores y mas análisis específicos, que permitan dar luz a los problemas que enfrenta la funcionalidad de las

organizaciones públicas al analizar su productividad, dado que si bien, ya se escribe y se analiza al respecto, el desarrollo de la investigación pretende aportar nuevas ideas y conceptos que la comunicación puede aportar a la productividad y en la gestión pública.

Es necesario hacer énfasis en el asunto que pretende generar una mayor especificidad: porqué la comunicación en su vertiente organizacional debe ser un mecanismo científico de aportaciones técnicas a las organizaciones del sector público, determinando claramente sus posibles aportaciones y beneficios, incluyendo que se debe entender que habrá nuevos conceptos que desmarcarán claramente el ámbito público del privado, aún cuando la definición de empresa y de organización incluyan invariablemente a ambos sectores, las razones son claras, sus públicos son diferentes, los sistemas son diferentes, el proceso administrativo es diferente pero aún más importante es la cultura que es absolutamente diferente y es justamente la que provoca las crisis.

Al hacer un recorrido teórico, histórico y conceptual de la comunicación organizacional enmarcándola en estos perfiles, se ha encontrado que la comunicación en si, reviste un número considerado de conceptos que tienden a confundir las significados de la misma, desde un punto de vista práctico hasta alguno filosófico. En este sentido se ha encontrado a la comunicación institucional, la comunicación corporativa, la mercadológica, la pública, la social etc. Sin hacer demérito de estos conceptos e ideas, el presente trabajo pretende igualmente desmarcar a la comunicación organizacional de las demás acepciones en cuanto a sus propios conceptos y desarrollos científicos.

Revisando brevemente algunos de estos conceptos comunicacionales sobre el tema: Weil (1979) expresa que la comunicación institucional ha sido definida -por oposición a la comunicación comercial- como el discurso no dirigido a la venta de un producto, opuesta a la comunicación publicitaria de los productos y las marcas,

dirigida a modificar comportamientos, actitudes o conseguir adhesiones en el sentido estricto de la venta no del comportamiento público u organizacional. La noción de comunicación institucional, apareció definida más por lo que no era que por lo que era.

Weil (1979) explica que “el objetivo de la comunicación institucional es dar a conocer la voluntad de la empresa de ser una colectividad que se dirige a su entorno y suscitar la adhesión a su proyecto”.

Lo que importa dado el caso, es la identidad global que la imagen transmite a través de los procesos de comunicación. Éstos difunden los mensajes y a la vez presentan la identidad de la institución que los emite.

De algún modo, este concepto de comunicación institucional podría asimilarse al que otros autores identifican como "publicidad institucional". En ambos casos subyace una concepción persuasiva de la comunicación. De lo que se trata es de enviar información (el mensaje como proyecto de empresa) en forma unidireccional desde un emisor (empresa) a un receptor (trabajadores, acreedores, clientes, etc.).

Francois Eldin (1999) en su intento de dar cuenta de un concepto de la comunicación en las organizaciones, plantea que “las intervenciones en la empresa requieren de una comunicación con uno o varios interlocutores internos o externos”. Para él, la comunicación está omnipresente en la empresa. Así, afirma que toda insuficiencia en los actos de comunicación incide sobre la calidad o el costo del proceso de producción y viceversa.

Es importante -según Eldin- identificar a los actores que se ven involucrados en la organización, que van desde la empresa como persona jurídica, pasando por los clientes y las distintas organizaciones, hasta llegar a los medios y a la opinión pública.

La comunicación de la empresa tiene como objetivo para este autor, la satisfacción de los clientes internos y por consecuencia de los externos. Concluye diciendo que mientras mejor se planteen los procesos de comunicación, mejor será la posición que ocupe la empresa en el mercado y con relación a la competencia.

El esquema de comunicación que se reconoce en la propuesta de Eldin, apunta a controlar la eficacia del proceso por medio de relaciones reguladas. Las políticas son propuestas por la fuente, los interlocutores cobran importancia con relación al logro de los objetivos de la fuente.

En este caso, la comunicación está relacionada entre otras cosas, con los mecanismos de control que aseguran la eficacia de la empresa. Un proceso de comunicación que facilita el control en el accionar institucional remite a la respuesta esperada y deseada, al feedback (retroalimentación) del enfoque funcionalista de la comunicación.

Por otra parte, Gary Kreps (1995) describe así la comunicación organizacional: "Es el proceso por medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y los cambios que ocurren dentro de ella. La comunicación ayuda a los miembros a lograr las metas individuales y de organización, al permitirles interpretar el cambio de la organización y finalmente coordinar el cumplimiento de sus necesidades personales con el logro de sus responsabilidades evolutivas en la organización".

La comunicación organizacional sirve, según Kreps (1995), "a una función crucial de recolección de datos para los miembros de la organización al proporcionarles información con sentido". La comunicación humana es también para este autor, "el vehículo primario a través del cual los miembros de la organización pueden ayudar a dirigir los cambios de la misma, al influir en las

actividades de otros individuos dentro de la misma”, concepto que se usará en la propuesta de modelo hacia el final de este documento.

Afirma también, que la comunicación y la organización son actividades humanas fuertemente relacionadas; La información es la variable mediadora que conecta la comunicación con la organización. Kreps (1995) explica “que la comunicación es un proceso de recolección, envío e interpretación de mensajes, que permite a las personas comprender sus experiencias”. En el concepto de comunicación organizacional de Kreps se puede reconocer desde el inicio de su explicación una modalidad persuasiva, basada en los efectos de la comunicación. A pesar de esta base conductista, su planteamiento puede identificarse fundamentalmente con los modelos funcionalistas de la comunicación.

Su concepción enumera una serie de funciones adjudicadas a la comunicación organizacional: recolección de información por los miembros de la organización; logro de metas individuales y de la organización; coordinación de dichas metas; ayudar a dirigir los cambios organizacionales; influir en los individuos, etc. Pero quizás sea la importancia otorgada a la "adaptación" como mecanismo facilitado por la comunicación, lo que en mayor grado identifique a la propuesta de Kreps con el funcionalismo. Se resalta el hecho de que se refiere a la comunicación considerándola como un "mecanismo de adaptación crucial para los miembros de y para las organizaciones" Kreps (1995), donde se destaca la manera "apropiada" con que la comunicación permite a los integrantes de una organización responder a las restricciones impuestas por la propia organización. De tal forma, no habría posibilidad de cambio, sólo de adaptación funcional a los cambios internos o del entorno organizacional.

De esta forma, el tema central de la presente investigación pretende centrarse en el tema de la comunicación organizacional en la gestión pública, con un enfoque

funcionalista, dando un perfil específico a la comunicación como principal elemento de cambio en las empresas públicas de México.

Tratar de establecer cómo funciona la gestión pública en su camino a la crisis, averiguar el uso de mecanismos formales para la productividad y determinar si esto es o no un factor que promueve la efectividad hacia el interior de una organización pública e inminentemente política como lo es una Secretaría de Gobernación, se vuelve un tema central donde el estudio enfoca a los integrantes de la organización como los elementos más importantes en el desarrollo de la misma, estableciendo si la comunicación organizacional juega o no un papel relevante en el desarrollo de los sistemas de la administración pública para la competitividad y el crecimiento.

1.2. FENÓMENO PARTICULAR

Como un fenómeno de generación de cambio, la investigación y estudio de la Comunicación Organizacional (C.O.), su relación con la administración pública y la efectividad productiva de la gestión, se determinan ante el uso común de elementos de la misma comunicación; los mecanismos de diagnóstico e implementación del modelo en una organización gubernamental y los principales factores que determinan e inciden en su desarrollo social interno y externo permiten formular la siguiente pregunta: ¿Cómo afecta la institucionalización de modelos de comunicación organizacional en la gestión pública dado el enfoque funcionalista?

El estudio de caso en la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla permitirá hacer un análisis de la percepción en el cumplimiento de su corazón ideológico y su incidencia externa e interna, que es similar a otras organizaciones de nuestro país.

Según documentos de la propia Secretaría de Gobernación y su misión, ésta debe: “Contribuir a la gobernabilidad democrática y a la seguridad nacional con apego a los principios propios del ejercicio democrático del poder público,

fortaleciendo la capacidad de las instituciones para procesar eficazmente las demandas y planteamientos de los actores políticos y hacer efectivos los derechos políticos de los ciudadanos, proteger tanto a la población como a los intereses vitales del Estado Mexicano, generando un entorno favorable para el crecimiento con calidad y para el desarrollo humano, que incluya a todos los mexicanos” (Fuente: SEGOB Pue.). De acuerdo a esto, representa y vigila fielmente lo que deben “ser” las otras organizaciones que conforman la gestión pública de un estado.

El presente documento concentra una parte de su esfuerzo en el entendido de establecer si esta misión se lleva a cabo o no desde su actividad sustantiva, si es percibida adecuadamente en su interior desde la forma en que se plantea y además, que factores inciden internamente para su cumplimiento. En este sentido y anticipando un poco a otros capítulos, la explicación más común que se ha generado respecto del desconocimiento y percepción confusa de la misión, es que los directivos de las dependencias carecen de un conocimiento específico sobre lo que una disciplina como la comunicación en la gestión pública puede aportar a su organizaciones, al cumplimiento y vivencia de su misión.

Generalmente, la información más común para analizar las relaciones entre el desempeño y la filosofía de la organización, como ya se mencionó anteriormente, proviene de un conjunto de elementos de investigación en comunicación que se han dado en ámbitos privados, donde las organizaciones, ávidas de aprender para crecer y avanzar más, implementan todo tipo de acciones para sustentar el cambio, de esta forma, las explicaciones dadas desde un enfoque sistémico de los procesos de comunicación que se llevan a cabo en las organizaciones o instituciones, poseen fuertes rasgos estructural funcionalistas que si bien pueden ser utilizados para el análisis, si sufren cambios sensibles al cambiar de sector por los cambios en la cultura del trabajo.

Se examina el concepto desde tres acepciones: como un fenómeno, como un conjunto de técnicas y actividades y como una disciplina. Las dos primeras remiten por un lado a un "conjunto de mensajes que se intercambian los integrantes de una organización y entre ésta y su medio", y por otro a un "conjunto de técnicas y actividades para facilitar el flujo de mensajes entre los miembros de la organización y entre ésta y su medio para influir en las opiniones y conductas del público interno y externo". La tercera acepción jerarquiza el concepto tratándolo como disciplina. Enfocada desde los lineamientos de la escuela sistémica, con importantes rasgos del estructural funcionalismo, en esta última acepción se apoyan las dos primeras. Tal es el planteamiento realizado por Horacio Andrade (1991)

Se destaca la relación entre el entorno y la organización considerando como componente de los procesos: a la organización como principal emisora, hacia el entorno externo e interno en la cual ubica los receptores, con mensajes referenciados a la imagen que se quiere consensar con ambos públicos. A partir de la información que ingresa desde el exterior y en función de los objetivos de la organización se diseñan estrategias comunicativas que integran programas y planes, centrados en la imagen y en la cultura organizacional.

Este enfoque permite entender el tipo de investigación que se realiza, de tal forma que el análisis interno de la institución determine la construcción de un modelo basado en factores comunes que inhiban o promuevan el desarrollo de la organización misma en esos ámbitos.

En relación a la administración pública, se resume como "la acción de poder público para aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos y por tanto, se sirve de un conjunto de órganos para tal finalidad" (Bozeman 1998). La administración de las empresas públicas es diferente del sector privado, ya que constituye un complejo de entramados de organismos e instituciones que abarca desde secretarías hasta

municipios, federales y estatales, de las cuales, una es objeto de estudio dada su estructura.

La administración pública moderna necesita de todo instrumento que le pueda facilitar la relación con la productividad y por tanto con el ciudadano o aún con sus propias competencias de interrelación con sus propios miembros y con otras administraciones.

Vale la pena mencionar que diversos autores como Bozeman (1998) auguraban que la velocidad en la realización de las tareas iba a resultar *la piedra filosofal* por la que tanto las empresas privadas como las públicas iban a suspirar, como prueba de ello están los restaurantes de comida rápida. Sin embargo, el cambio en el pensamiento administrativo no ha dado aún con respuestas claras a las necesidades planteadas por ciudadanos que están hartos de esperas agonizantes o de administraciones cuya sencilla certificación de documentos y trámites queda todavía conectada a una idea abrumadora de lentos procesos técnicos y sobre todo, humanos.

Según Bozeman (1998), “la estrecha relación con que entendemos las dimensiones privadas, públicas y sociales pone de manifiesto la necesidad por encontrar nuevas formas de concebir a la administración y de llevar a cabo su operación”.

En un sentido estricto, determinar qué factores inciden directamente en el desarrollo de una crisis interna en la administración pública, misma que obstruye el camino de la productividad, puede ser innovador para explicar lo que ocurre en una empresa pública resolviendo a las preguntas ¿Qué ocurre? ¿Por qué ocurre? ¿Cómo ocurre? En relación a su problemática interna y por tanto, a la percepción externa.

1.3. PREGUNTAS EJE

¿Es factible determinar cuáles son los principales mecanismos generadores de las crisis en los procesos de la administración pública?

¿Es posible modificar la conducta de los individuos, la cultura interna, la identidad y el estilo de la organización de una dependencia gubernamental mexicana de primer nivel mediante el uso efectivo de un modelo adecuado de Comunicación Organizacional para la erradicación de esas crisis?

La implementación de nuevas políticas y procedimientos para el cambio en una organización, ¿Dependerá de la importancia y de la toma de conciencia en los actores organizacionales, sobre los procesos comunicativos?

¿Qué relación existe entre el medio ambiente interno y la efectividad de una gestión pública?

1.4. PROBLEMÁTICA

Para enfocar mejor la problemática de esta propuesta, se mostrarán dos aspectos relevantes: primeramente, el aspecto de la ideología de trabajo de una Secretaría de Gobernación Estatal, en la transición del poder presidencial del 2000, en relación a una serie de actividades políticas (elecciones) que la centran como eje de la gobernabilidad, como una secretaría que controla los flujos de información de un estado ante un cambio brusco pero previsible. Y por el otro, el ambiente interno que se vive actualmente en esa dependencia y que afecta a todo el interior de su organización misma que ha vivido más de 70 años bajo un mismo esquema ideológico-político.

Es en este apartado donde se hace importante destacar varios puntos; uno que surge de la curiosidad que se genera al observar como los nuevos directivos de cualquier dependencia en el sector público, intentan generar nuevas formas de trabajo, tales como: Agradar a sus subordinados, incrementar la capacitación,

desarrollar nuevas instalaciones, entablar nuevos mecanismos de transmisión de la información y otras acciones, todas orientadas a generar un nuevo esquema laboral, sin lograr que las nuevas gestiones públicas logren adaptarse del todo al cambio y donde los viejos problemas no sólo persisten sino que se acentúan llevando a la organización a la crisis.

Otro punto derivado del anterior, sucede cuando los nuevos directivos se encaminan casi invariable e inevitablemente, a lo que en el presente documento se denominará como la etapa de crisis directiva, esto es, cuando a pesar de los esfuerzos, en su mayoría bien intencionados, para cambiar y otorgar mejores condiciones de trabajo, la organización empieza a estancarse y a generar nuevos problemas sobre la base de los viejos sin resolver antes éstos. La crisis es tal, ya que entonces se recurre a la coerción, al acoso, a generar comités internos de mejora que más bien funcionan como policía interna y el ambiente organizacional comienza a deteriorarse debido a conflictos de comunicación horizontales de primera línea que empiezan a generar efectos directos en toda la organización afectando directamente a la productividad y por tanto a los ciudadanos

Lo lamentable en esta situación que se procurará explicar detalladamente en el capítulo III y IV, diagnóstico y propuesta respectivamente, es que a pesar de los esfuerzos organizacionales que se realizan a favor de una mejora continua, éstos no se logran, parece que algo se escapa, ¿Cómo es que un directivo pueda tener buenas intenciones y terminar siendo una especie de tirano en su organización? Hay una hipótesis que se pretende validar en el contexto de esta investigación: Los nuevos directivos nunca se preocupan por estudiar detenidamente el sistema ideológico de la nueva organización que van a dirigir, no estudian su sistema de valores, no entablan relaciones adecuadas y se cierran a la posibilidad de interactuar con los niveles más bajos de la misma, la razón aparente: desconocen su corazón ideológico y la forma de comunicarlo. Por tanto, sus esfuerzos comunicativos acaban por generar barreras y crisis infranqueables que los mismos directivos construyen para

con el resto de la organización perjudicando así los procesos y a los ciudadanos que, en este contexto, son los que menos importan.

Desde este punto de vista, se debe entender que al hablar de comunicación organizacional y cambio planeado, casi por regla general y como se ha reiterado, de casos referentes al ámbito de las empresas privadas, en este caso, se hace necesaria la diferenciación en el sentido estricto de que la administración pública, al igual que la privada, aunque con fines distintos, debe ser una racionalización de esfuerzo, para cumplir los compromisos adquiridos con la ciudadanía, y a la vez, generar una disciplina tal que pueda utilizar el método científico para buscar soluciones a las complejas interrelaciones entre los miembros de las instituciones del Estado y entre ellas mismas.

La comunicación organizacional pretende arraigarse como una ciencia seria y con posibilidades de relaciones de interdependencia con otras ciencias, entendiendo que la administración, la psicología, la sociología, la historia, la antropología, entre otras, son ciencias que si bien han explicado los fenómenos sociales humanos de manera colectiva e individual en el acontecer histórico de la humanidad, han dado lugar a ideologías nuevas y diferentes que ahora rigen nuestra cotidianeidad; así entonces este estudio ayudará a entender la concepción de la comunicación organizacional como eje de otras ciencias, para la adaptación y el cambio en el orden social para la productividad y el desarrollo de las organizaciones públicas.

Lo anterior surge de un hecho relevante que de manera particular, sufren aquéllos quienes se dedican inclusive a actividades tales como la consultoría y la capacitación. Más específicamente, el material didáctico, los ejemplos, los análisis de caso, etc., que se contratan para este sector, usualmente basan su experiencia en el tan reiterado sector privado, la experiencia ha permitido recolectar una pregunta y una reflexión constantes en voz de los miembros de organizaciones públicas: “Todo lo que se trae y lo que se dice para capacitarnos y educarnos hacia el cambio esta

muy bien, pero ninguno de los ejemplos de los estudios de caso, de los ejercicios dinámicos, las películas y videos pertenecen a nuestro sector, ni siquiera los capacitadores tiene esta experiencia, ¿Qué no nos pueden brindar ejemplos, casos y videos del sector gobierno? Y mejor aún ¿Qué no pueden ser mexicanos los ejemplos?” (Fuente: Obtenidas por el investigador en diversos ámbitos)

Resulta obvio entender que los casos no se refieren a una experiencia cultural similar a la propia y por tanto, pierden una proporción importante de identidad del integrante hacia el ejemplo, es decir, ya que no hay identificación, se pierde la seriedad y la atención, por tanto el aprendizaje deja de serlo y la implementación de procesos sufre cambios débiles y superfluos que en un plazo determinado se disuelven para volver a los esquemas anteriores de comportamiento productivo.

Entendiendo lo anterior, debe hacerse notar otra cuestión sobre la identificación de problemas y casos. Actualmente, nuestra nación se identifica por su “identidad política” y la política está constituida por las acciones del estado, o al menos de esa forma es percibida por los propios miembros de esta organización. Sin embargo, a riesgo de confirmarlo durante la investigación, existe una dualidad ideológica que no permite la integración total del pensamiento político en todos los integrantes de la Institución denominada como SEGOB Puebla, el cambio no ha sido planificado y las viejas estructuras permanecen “duras” al interior de la organización, aún cuando estas se encuentran necesitadas de un cambio sin saber como llevarlo a cabo.

El cambio no se ha dado plenamente debido a una gran resistencia en la cultura interna de la organización y por tanto, de sus sistemas, donde intervienen factores diversos, que a reserva de ser confirmados, se mencionan desde ahora, ausencia de líderes, generación de barreras de comunicación y desconocimiento de mecanismos para derribarlas, falta de conocimiento y difusión del corazón

ideológico, falta de un sistema de aprendizaje sencillo y común, estancamiento de la productividad debido a un ámbito de confort, choque cultural, etc.

Ante esta situación debe entenderse que la comunicación permitirá, dadas su correctas implementaciones, coordinar los distintos elementos de la administración para el logro de los objetivos y mantener un equilibrio óptimo (homeostasis sistémica), a partir de reconocer la importancia de la interdependencia hacia dentro y hacia fuera de los sistemas y subsistemas. Contribuyendo a disminuir o neutralizar los problemas que obstaculizan el desarrollo de la organización a través de un conjunto de esfuerzos y acciones adaptativas tales como políticas, productos de comunicación, valores, procedimientos, etc.

Enfocando por otra parte, los cambios provocados por la transición política del 2000, en conjunto con el fenómeno de la globalización, han marcado aún más el rezago de los sistemas funcionales de gobierno ante un mundo globalizado, plenamente en desarrollo tecnológico y con una marcada tendencia hacia la dependencia tecnológica, científica y comercial, donde las organizaciones públicas se han visto rebasadas por las necesidades sociales ante la imposibilidad de generar mejores esquemas de organización para el servicio público.

El estado de Puebla, se ha distinguido siempre por ser un estado netamente priísta, aunque si bien ya ha ocurrido el fenómeno de la transición, éste únicamente ha ocurrido a nivel municipal; sin embargo la Secretaría de Gobernación siempre se ha caracterizado por regir los rumbos políticos y por ser una fiel representante del pensamiento y las filosofías tanto partidistas como de la figura del Gobernador en turno que además, suman la voz y el voto de otros secretarios de estado y sus respectivas organizaciones, determinando la dirección que deben tomar éstas hacia una posición política, de desarrollo social o económico y por ende, del estado, motivo por el cuál se ha determinado centrar su estudio como principal representante

de mecanismos administrativos (burocráticos), sociales, económicos y políticos en el estado de Puebla.

1.5. JUSTIFICACIÓN

1.5.1. EL CAMBIO

Normalmente, para que a los viejos y consolidados sistemas sociales les sea posible adaptarse a un nuevo entorno, antes tienen que tener un fracaso manifiesto. Sin un fracaso manifiesto y ruidoso, la mayoría de las personas casi siempre se oponen a los cambios.

El fracaso abre las ventanas de las mentes para pensar en nuevas formas de hacer las cosas. Sin embargo, hacer cambios sin una crisis de por medio es precisamente lo que demuestra la categoría de un buen liderazgo y de una buena gestión. Una vez que se ha producido una crisis, podríamos decir que casi cualquier persona podría originar un cambio. El actuar sólo después de haber surgido una crisis, normalmente implica que los cambios que se necesitan son mucho más rigurosos que lo hubieran sido si el nuevo entorno hubiera sido comprendido antes que llegara la crisis y se hubieran hecho los ajustes necesarios.

De acuerdo a lo anterior, “las sociedades prosperan cuando las creencias y las tecnologías son congruentes; la decadencia, o bien, la disfuncionalidad, se producen cuando los cambios inevitables en las creencias y las tecnologías se transforman en incongruentes” (Rota 1996).

Al parecer y a riesgo de hacer un análisis aventurado que no se desea evitar, toda esta explicación resume la inconsistencia de la gestión del gobierno ante una cultura de oposición al cambio, las transiciones gestionales no han sido adecuadas y la agresividad requerida en la aplicación de procesos no ha ocurrido aún. La ideología y la identidad políticas no han jugado todavía el papel más importante

dando lugar a la imagen, el mediatismo, el clientelismo político y por ende a un estado débil que cede ante presiones económicas más que sociales.

“La arquitectura del Estado, como creación humana, producto de la cotidianeidad social que construye permanentemente sus propias condiciones de vida es un laboratorio de trabajo en el que se ventilan los intereses de todos, sean éstos públicos o privados y en donde el saber científico y la especialización laboral e intelectual son puestas al servicio del Estado y de la sociedad en la consecución de sus respectivos objetivos” (Ballesteros 2004)

Este proceso se explica mejor, cuando se ha detectado que las áreas de capacitación consultoría y asesoría, que actualmente se dirigen a los sectores públicos, se enfrentan a la problemática de no tener casos prácticos representativos del sector, ya que casi todos obedecen a la iniciativa privada como ya se mencionó anteriormente.

Para justificar adecuadamente este trabajo, se hace necesaria esta aclaración, el trabajo como asesor y consultor de algunas dependencias estatales y federales, ha hecho notar que existen diversas circunstancias que deterioran el ambiente de trabajo de una organización y que este deterioro lleva por efecto primario, la descomposición del trabajo mismo en primera instancia, no de las relaciones laborales y humanas, las causas al parecer son evidentes, ya que los directivos de una organización pública adquieren cierto carácter “divino” cuando son nombrados por primera, y casi siempre única vez. Este hecho los hace alejarse de las estructuras y de las superestructuras desconociendo al sistema que inclusive en algunos casos, los hizo llegar al puesto. Pero la antipatía que generan los directivos, cohesiona al mismo tiempo a los subordinados, substituyendo al liderazgo, fenómeno que es resultado de esta investigación.

Lo más importante entonces, es determinar que el desarrollo del trabajo es lo más importante, lograrlo será la consecuencia de desarrollar mecanismos de comunicación efectivos para mejorar las relaciones internas y por ende será importante determinar cuáles son las principales causas que generan estas circunstancias en el ambiente directivo y sus implicaciones en el operativo, averiguar porqué es que a pesar de los esfuerzos de esos directivos nuevos, los sistemas y las estructuras mantienen su rigidez mecánica e incluso retroceden en el quehacer sustantivo cediendo ante un control excesivo y generando fenómenos alternos que ya se observarán y describirán en el transcurso de la investigación.

“Esta nueva construcción del quehacer administrativo va dirigida al ciudadano visto como cliente, y no tan sólo como usuario de los servicios públicos. En esta etapa de la nueva gestión pública gubernamental, los administradores públicos pasan a ser los expertos de procesos de trabajo cuyos resultados serán valorados por los ciudadanos, de esta forma, el Estado se organiza como fuerza operacional de la sociedad”. (Ballesteros 2004) Sin embargo, deben aprender comunicación organizacional.

1.5.2. EL SECTOR GOBIERNO

Al hablar de sectores, la idea del crecimiento económico y del bienestar social es en lo primero que se piensa y en definitiva, no se puede dejar de reconocer que los sectores privados tienen una enorme participación en el desarrollo económico, político y social; de allí que se haya puesto tanto énfasis en realizar la mayoría de los estudios, investigaciones y aplicaciones en éste ámbito, sin mencionar también su capacidad de inversión para la capacitación y los programas de mejora continua.

Sin embargo, el sector gobierno ha permanecido a un lado, también como responsable directo de los desarrollos políticos, económicos y sociales, quizás desde

la perspectiva del estado benefactor, donde el sector privado es el principal responsable de los avances y del bienestar social y el estado lleva sobre los hombros las derrotas económico-político-sociales del país; resumiendo, a uno le acreditan los éxitos (privado) y al otro los principales fracasos (gobierno).

El sentido común en el ámbito neoliberal, indica que hace falta una mayor participación en los sectores privados; que lo que tiene que crecer, diversificarse, evolucionar y cambiar constantemente y lo antes posible está en este sector. Por otra parte, el sector gobierno generalmente se da por descontado ante una serie de fenómenos que no son motivo (para la sociedad y las organizaciones de gobierno en sí mismas) de una organización más productiva, pero que generan la base para determinar por qué es necesario desarrollar un estudio en el sector gobierno y en especial en la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla como objeto de estudio.

En el ámbito de lo administrativo, los nuevos modelos de gestión y dirección de las organizaciones públicas y privadas dan paso a la participación ciudadana en los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones. En este avance de la nueva tecnología del control organizacional, la administración pública moderna se ajusta al quehacer estatal, con el propósito de articular eficazmente los flujos y demandas de la acción ciudadana, traduciéndolos en productos y resultados concretos de la gestión pública gubernamental de cara al escrutinio de la ciudadanía.

Esta resultante del modelo arquitectónico de construcción del Estado, en palabras de Ricardo Uvalle Berrones (2001), “no es una fuerza desbordada, sino sujeta a cauces, límites y atribuciones. Es, por tanto, una fuerza medida, calculada y modulada. Es una fuerza influida por poderes diversos estatales y no estatales, por estructuras disímbricas y por acuerdos y consensos que tienen que alcanzarse para que sobreviva como poder supremo”.

La fuerza del Estado no depende tanto de su institucionalización como centro de poder, sino de cómo aprovecha sus capacidades y cómo utiliza sus acciones defensivas y ofensivas. “Es una fuerza influenciada por otras fuerzas hasta conseguir que tengan supremacía las del Estado, sin que ello sea equivalente a dirigir un poder sin frenos o contrapesos”. (Uvalle, 2001)

Cuando se habla del sector más productivo, las revistas especializadas inmediatamente se enfocan en los consumidores, la mejor mezcla de precios y productos para satisfacer sus necesidades ante una batalla de servicios comerciales.

En este nivel comercial, el líder sectorial se puede calificar como el que registra el desempeño más sólido y generalizado, utilizando como base la expansión permanente de los pisos de venta, la eficiencia operativa de sus modelos de administración, de inventarios, logística, distribución y desarrollo de sistemas viables de crédito al consumo. Otro factor importante de éxito es su creciente integración y compromiso con las cadenas de valor de sus proveedores y consumidores.

Con diferentes características, las PYMES (pequeñas y medianas empresas) cuentan con características similares, aunque con mayores dificultades ante la competencia que requeriría un análisis complejo que no es motivo de esta investigación.

Y todos estos factores ¿Pueden usarse para definir la efectividad de la gestión pública sin que intervenga la opinión pública? No todo lo que se utiliza para analizar al sector privado puede usarse para el análisis del sector gobierno, sin embargo, vale la pena mencionar algunas características que podrán determinar la importancia de este sector en el desarrollo integral de nuestro país, si así fuera, ¿Porqué no funciona igual (en cuanto a productividad) el sector público en relación directa con el privado? Las razones son múltiples, las culturas primeramente, son diferentes, los

esfuerzos son diferentes, los líderes y directivos actúan diferente, la toma de decisiones tiene bases diametralmente opuestas, los tiempos de gestión varían considerablemente haciendo sufrir a la continuidad, la comunicación no es una norma ni se percibe como tal, los procesos sufren deterioros constantes y las relaciones humanas en relación al trabajo pierden su carácter productivo, etc. Por ello es necesario establecer nuevos mecanismos, nuevas formas de diagnóstico y nuevas estrategias que fortalezcan y resalten las principales labores del sector ante su importancia e incidencia en el desarrollo de un estado.

Primeramente y para generar una idea clara de la importancia de este sector habrá que puntualizar algunas cuestiones: El sector gobierno es quizás, el principal cliente de grandes empresas, pero el principal sostén de las PYMES que esperan ansiosamente obtener algún contrato de los llamados anuales.

Cada año, el gobierno contribuye en un alto porcentaje a dar vida a la economía interna, sólo en el 2001 el gobierno federal realizó compras por casi 230 mil millones de pesos.

Existen Programas de Desarrollo de Proveedores establecidos por diferentes instituciones del sector público, con el propósito de que se integren todo tipo de empresas en los procesos de compras. Las políticas generadas para integrar a los empresarios mexicanos a participar en los procesos de compra de numerosos insumos incluye no sólo a las secretarías de estado federales, también se cuentan los estados, los municipios, las delegaciones, las paraestatales, escuelas de educación básica, media superior, superior y de posgrado.

Entre los más grandes proveedores del sector gobierno, se encuentran empresas y corporativos en las áreas de construcción, telecomunicaciones, medios de información, líneas de transporte, automotrices, restaurantes y hoteles, papeleras, publicidad y otros tantos. Este dato es significativo si mencionamos con mayor

certeza que de estas empresas privadas, las más importantes son los principales proveedores del gobierno y éste es el principal cliente, entre las más importantes basta mencionar a TELMEX (Teléfonos de México) y la CFE (Comisión Federal de Electricidad). La primera es la empresa número uno en nuestro país y el sector gobierno abarca más del 6% de sus ingresos brutos anuales; por otro lado. la CFE representa una paraestatal, sin embargo, el gobierno es su cliente número uno y ésta ocupa el segundo lugar en la clasificación en 2001, 2002 y 2003 y lo que va del 2004. Esto sin mencionar las características de activación económica y consumo que genera todo el aparato burocrático del gobierno que es en suma un poco más del 30% del Producto Interno Bruto. (Fuente: Escuela de Economía BUAP).

El monto de las compras gubernamentales de bienes, servicios y obras públicas durante 2001 solamente, ascendió a 228,000 millones de pesos. Este monto, representó 22% del presupuesto total del gobierno, exceptuando los gastos de defensa. Al menos 22 mil empresas resultaron beneficiadas. (Fuente: Sub Secretaría de Asuntos Políticos S.G.).

Actualmente el gobierno ofrece a través de Internet diferentes proyectos y servicios para que los proveedores realicen sus ofertas.

A este respecto cabe mencionar que cada año el gobierno federal hace 20 mil licitaciones para compras, por unos 220 mil millones de pesos 50% de las cuales son realizadas mediante PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE solamente.

El gasto programable para los ramos autónomos asciende a 26 mil 512 millones de pesos, destacando los mayores montos al poder judicial, al Instituto Federal Electoral y al Poder Legislativo.

En el ramo administrativo, el gasto asciende a 332 mil 336 millones de pesos, destacando la educación pública con 110 377 millones y Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación con 35 mil 580 millones de pesos. Otros gastos importantes se

distribuyen entre comunicaciones y transportes, Defensa nacional, Hacienda y salud. El rubro de gastos generales asciende a 770 mil 105 millones, mientras que el gasto programable para las entidades es de 445 mil 368 millones de pesos. Cabe mencionar que el gasto programable es el que presupuesta el gobierno para todas sus necesidades durante un periodo determinado (Año fiscal) y el gasto corriente es el que destina para sus requerimientos administrativos y de operación diaria (no comprobable).

De esta forma, el gasto que realiza el gobierno federal, a través de sus instituciones, estados y municipios llega a tener una derrama en casi todas las empresas Micro Pequeñas, medianas y grandes que operan en el país.

Empresas de comunicaciones como Televisa, TV Azteca, Multivisión, Cablevisión, etc., son importantes transmisores de publicidad del gobierno federal y las diversas entidades que lo integran, sin contar a los partidos políticos.

Los grupos financieros controlan la mayoría de las cuentas del gobierno, entre ellos, BBVA Bancomer, Banamex-CitiBank, Inbursa, Banorte, Ixe, Bitel, que son los que cotizan en la bolsa de valores.

De esta forma, empresas constructoras gigantescas como Apasco, Cemex, empresas de vivienda como Geo, Ara, Hogar, grandes grupos industriales como Alfa, Desc, GISSA, Carso, Vitro, San Luis, son proveedores entre los que se encuentran siderúrgicos, químicos, autopartes y otros.

Con base en lo anterior, se puede concretar en el hecho de que en términos porcentuales, el gobierno ejerce una gran influencia en todos los otros sectores, lo cual podría inclusive determinar la hipótesis de que de éste dependen principalmente los demás sin anexar a esa hipótesis el papel que el gobierno debiera sustentar como rector y vigilante de las leyes y el orden social.

Si observamos todos estos datos cuidadosamente, se podrá generar una idea clara de la importancia de estudiar la efectividad organizacional del sector gobierno ya que éste influye directamente en todos los ámbitos de la vida económica, política y social de nuestro país, de éste enfoque parte el hecho de tomar un estudio de caso representativo de la gestión pública.

1.5.3. LA INFORMACIÓN

Al hablar del uso y manejo de la información en la Secretaría de Gobernación, se hace necesaria su conceptualización. La información es el rasgo esencial y materia prima básica de toda organización social. “Su importancia reside en su capacidad para colocar en red conocimientos e innovaciones tecnológicas, facilitar su interconexión y reforzamiento mutuo y transformarlos en procesos de información que multiplican el impacto específico de cada tecnología” (Castells 1999). Para el caso, es necesario determinar que si tal es la importancia de la información, lo primero es determinar cómo se genera hacia el interior de la propia dependencia, no es posible hablar de usos y manejos de información cuando ésta es clasificada para el grueso de la organización, aún cuando se trate de mera información administrativa.

Las sociedades gubernamentales de trabajo de la actualidad, se caracterizan por poseer flujos diversos y abundantes de información y comunicación sin una normatividad específica que las rijan. Un escenario poblado de imágenes, íconos, figuras que provienen de diversas latitudes y que obligan a un replanteamiento de diálogos, de percepciones, del sí mismo, de conocimientos y que señalan que ya no alcanzan los conocimientos que poseíamos de antaño acerca de la comunidad y del entorno inmediato y por tanto la cultura interna de estas organizaciones es tan diversa que las interpretaciones sobre información básica adquieren una tonalidad basada en esa diversidad ideológica que no se estandariza ni siquiera con capacitación.

Desde el punto de vista de la Sociedad de la Información, es entonces un fenómeno originado por medio de las nuevas tecnologías, de principios, organizaciones, instituciones que permiten hablar de un "nuevo modo de producción". (Castells, 1999). A la vez que esa sociedad es portadora de nuevos riesgos y oportunidades para el desarrollo humano.

Bajo este esquema, la Secretaría de Gobernación del estado de Puebla, es un representante fiel de la actividad y de la filosofía gubernamental actual del estado, su desempeño y su funcionamiento, son trascendentales en la vida cotidiana del mismo. Analizar sus características, determinar los valores funcionales y disfuncionales de su accionar cotidiano podrá hacer factible el desarrollo de un modelo aplicable a otras organizaciones similares en materia de génesis, manejo y control de la información, así como en la aplicación general de un modelo de diagnóstico y comunicación.

El cambio en el sector gobierno y la información, son factores que determinan la importancia de una investigación como la presente, misma que pretende explicar los orígenes reales de los problemas mediante el uso de herramientas de comunicación organizacional (el diagnóstico), y la sustentación de un modelo teórico de comunicación que pueda ser implementado en este tipo de sector de manera normativa

1.6. HIPÓTESIS

- Es factible generar un cambio efectivo en la identidad, estilo, conducta e ideología de una organización de gobierno mediante el uso normativo de un modelo específico de comunicación organizacional de acuerdo al pensamiento propio de los integrantes de la misma siempre que sea correctamente detectado.

- El diseño de un modelo de diagnóstico propio de la administración pública resaltaré la importancia de los procesos comunicativos en el medio ambiente interno, incidiendo directamente en la adaptación de nuevas políticas y procedimientos.
- El éxito en la efectividad de la gestión pública, será directamente proporcional al cambio en la cultura administrativa de la misma y a su capacidad para diagnosticarla.
- La aplicación dinámica de un modelo de capacitación y la adaptación de uno de comunicación organizacional, desarrollarán la capacidad de una organización pública para establecer estrategias que le permitan el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo y forma señaladas por la planeación (productividad).

1.7. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Generar un modelo de diagnóstico y uno de comunicación que permitan reestructurar la ideología interna de una organización gubernamental, optimizando el cambio y generando estrategias específicas por la vía de la comunicación organizacional, posibilitando el conocimiento sobre la cultura interna real.

OBJETIVOS PARTICULARES.

- Realizar un ejercicio conceptual para determinar, ejemplificar y tipificar las diferencias de la comunicación organizacional entre el sector público y el privado.

- Identificar, mediante un modelo de diagnóstico sistemático, cuáles son las principales condicionantes generadoras de las crisis que obstaculizan el desarrollo productivo en las organizaciones públicas.
- Desarrollar un modelo de comunicación normativo, propio de la cultura de trabajo de la administración pública.
- Evaluar si las condiciones de la propuesta son válidas para todo el sector gobierno.
- Demostrar que la comunicación organizacional es una ciencia imprescindible en el accionar cotidiano de la administración pública.

1.8. METODOLOGÍA

Se hará una investigación documental para definir el estado del arte de la Comunicación Organizacional con el propósito de definir, qué es, a quién sirve, cuáles son sus principales postulados, quién escribe sobre ella, qué beneficios aporta a las organizaciones, a la ciencia, a la economía, a la política, etc.

Asimismo, dicho estudio permitirá reconocer el panorama actual del Estado de la SEGOB Puebla para definir correctamente los procesos de trabajo mediante la cultura social de la organización de tal forma que se puedan identificar los factores de uso común funcionales y disfuncionales de la Organización y los esquemas de Comunicación Organizacional en el estudio del caso para que se pueda generar un prototipo de modelo basado en la teoría del tipo ideal de Max Weber dada su aplicación en el sistema burocrático.

Tipo estudio.

Según el problema y los objetivos planteados, el estudio es no experimental, lo cual refiere a que en la investigación es imposible manipular las variables, no se

construye ninguna situación, sino que se observan las situaciones ya existentes. “Las variables ya han ocurrido o están en proceso de ocurrir y no pueden ser manipuladas; el investigador no puede influir sobre ellas porque ya sucedieron”. (Hernández Sampierim, 1998).

Se considera un estudio de campo, es decir una investigación científica no experimental dirigida a descubrir las relaciones e interrelaciones entre las variables, así como explorar algunos de los posibles factores relacionados con la falta de estrategias para la implementación de planes de comunicación organizacional dentro de las organizaciones estudiadas (objeto de estudio y prueba piloto).

Muestreo

Se llevará a cabo, para esta investigación, un muestreo no probabilístico estratificado, en que existan debidamente representados los diferentes sectores laborales de la Secretaría de Gobernación. La muestra se compondrá de un grupo de directivos elegidos por su relevancia jerárquica y grupos de segundo nivel de la propia secretaría, asimismo, se entrevistarán a grupos de asesores de al menos una delegación, de igual forma se elegirá a un grupo de operativos de manera aleatoria.

Los personajes y actores elegidos serán entrevistados por su capacidad de participación y su influencia directa en la organización, los méritos reconocidos por su desarrollo o con aparentes fallas en sus sistemas de operación administrativa.

Tipo de diseño

El estudio será de tipo correlacional ya que pretende examinar las variables por separado y luego determinar su correlación, en el entendido de tratar de generar un valor predictivo a partir de una correlación positiva o negativa entre variables (factores de comportamiento inherentes a la organización y la cultura), según sea el

caso. Buscando los resultados y variables más importantes de la relación entre comunicación y productividad y viceversa.

Instrumentos de medición

1.- Escala de actitudes según Likert, que es un conjunto de puntos en forma de afirmaciones o juicios ante cada uno de los cuales se pide al individuo que externé su opinión eligiendo uno de los cinco puntos de la escala (a cada uno de los puntos se asigna un valor numérico previo) Usando la autorreflexión del individuo o la entrevista; en este último caso, el individuo tendrá a la vista una tarjeta con las posibles respuestas

2.-Cuestionarios. Mismos que contendrán preguntas cerradas que contemplen las alternativas posibles de respuesta y abiertas para que externé libremente su opinión.

3.- Observación. Como técnica de investigación de orden cualitativo para establecer apreciaciones propias para el investigador en relación con las variables.

4.- Sesiones de profundidad, paneles y entrevistas informales grupales o individuales, según las posibilidades de la propia organización mediante la aplicación de TKJ como método de investigación cualitativa basado en tarjetas y por último uso de la matriz FODA.

Determinación de la información que se recogerá

Según los objetivos del estudio, la información que se pretende obtener se refiere a las actividades que se llevan a cabo dentro de la organización (SG) sobre aspectos de comunicación organizacional, el tipo de cultura, las conductas directivas y el pensamiento estratégico en relación con las acciones en las áreas de comunicación o en otras áreas afines. Si cuentan con el personal capacitado

(comunicólogos) para implementar estrategias de comunicación interna donde se pretende establecer si la gestión operativa percibe correctamente esos esfuerzos determinando las causas que generan los problemas en la cultura.

Asimismo mediante la investigación de las variables se pretende hacer un análisis del estado general del arte de la comunicación organizacional en las organizaciones mexicanas para proponer un modelo de aplicación.

Prueba del instrumento, revisión e impresión

Los instrumentos serán sometidos a prueba en una muestra de una organización similar a la secretaría de Gobernación misma que ha sido seleccionada por el investigador de acuerdo al interés del Directivo de mayor rango para participar en la muestra piloto. Se asegurará que la aplicación de los instrumentos de guía, no formen parte de la muestra final. Dicha prueba piloto se aplicará en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, con el fin de determinar si los resultados son coincidentes y se presentan de manera sistemática.

Procedimiento

Preparar el formato apropiado del protocolo y las hojas de respuestas

Las respuestas posibles serán llenadas a lápiz en los espacios que correspondan a la opinión de los sujetos (Escala de Likert).

La hoja de respuestas incluirá los datos sociodemográficos y profesionales del sujeto, así como su cargo dentro de la organización.

En el caso de las entrevistas y las sesiones de profundidad, se elaborará un formato de petición por escrito y después se coordinará con las áreas directivas, la forma y el lugar más idóneo para llevarlos a cabo.

En dado caso de que el factor tiempo obstaculizara el desarrollo de la investigación se procederá a la aplicación de instrumentos de manera informal.

Análisis de datos

Se compararan los resultados obtenidos con los generados por la observación y las medidas de profundidad para su análisis correlacional.

Se generarán gráficos que permitan visualizar las relaciones.

Capítulo II.

Comunicación Organizacional y Administración del Cambio

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar los avances de la teoría de la Comunicación Organizacional entendiendo su trabajo en el sentido de encontrarse constreñida a buscar explicaciones que le permitan dar cuenta de la lógica que supone desarrollar nuevos esquemas productivos, nuevos paradigmas de colaboración y de integración del trabajo vía la comunicación.

2.1. Teoría y análisis de la comunicación organizacional en México

La comunicación organizacional aglutina una serie de conceptos, estrategias, técnicas y métodos que dan como resultado las mejoras continuas del trabajo, de sus contextos y de factores inherentes a cualquier organización, los recursos humanos, la comunicación y las relaciones que se derivan entre éstos.

En general, la comunicación como ciencia ha propuesto una serie de teorías asociadas a evocar significados en común mediante el uso efectivo de los mensajes, en particular, la comunicación organizacional se vale de elementos más sofisticados y complejos para determinar el curso del cambio en una organización en un sentido de desarrollo, crecimiento y productividad.

Como proceso, la comunicación ha demostrado dar cuenta del sentido de las relaciones humanas en el marco de las organizaciones y en sus culturas internas. Una fuerte cultura puede contribuir sustancialmente al éxito en el corto, mediano y largo plazo de las organizaciones al guiar el comportamiento y dar significado a las actividades. Las culturas fuertes atraen, recompensan y mantienen el apego de la

gente que desempeña roles esenciales y cumple con metas relevantes, por lo que una de las responsabilidades más importantes de las organizaciones es dar forma a los valores y normas culturales, para ello el desempeño gerencial debe ser interpretado como un área estratégica potenciadora de resultados en la gestión.

Como método, la Comunicación ha generado un alto sentido a la vida de las organizaciones, a los actores organizacionales y al desarrollo productivo de ambos para beneficio de la sociedad.

Asimismo, sus aportes al proceso administrativo han dejado una huella importante en el desarrollo productivo de las organizaciones generando nuevas culturas de trabajo.

La idea constante de generar una diferencia fundamental entre los aportes de la Comunicación Organizacional entre el sector privado y el público, establece su base para la generación de un nuevo modelo, que si bien permitirá tener flexibilidad al incorporar elementos sociológicos, también abrirá espacios reflexivos en la investigación para su mejor orientación.

Las ciencias sociales en general, la comunicación, la sociología y la administración en particular, han propuesto una serie de hipótesis explicativas asociadas al contexto de producción. La modernización ha dado paso a la ciencia moderna y como tales la sociología y la administración, como sistemas expertos, buscan mediante su carácter reflexivo, dar cuenta del sentido a la actividad de los actores organizacionales en sus relaciones productivas.

Enseguida, se exponen los procesos que dan cuenta de la constitución del pensamiento de la comunicación organizacional y del sentido que ha tomado actualmente haciendo un proceso de reflexión sobre sus aplicaciones en la administración, en la cultura y el entendimiento de los sujetos para fundamentar acciones que desarrollen las potencialidades humanas dentro de las organizaciones.

Aportes de la comunicación organizacional en México

Nuestro país ha sido uno de los principales generadores de teoría en cuanto al tema, desarrollando una gran expectativa por la temática a partir de investigadores y catedráticos que además de practicar la docencia, son consultores asociados de sectores empresariales y de gobierno.

Nosnik, Rincón y Sierra (2002) refiriéndose a Fernández Collado, hacen un análisis del pensamiento y reflexión de la comunicación organizacional en México, refiriéndose en primer lugar a una sociedad que gira en torno de las organizaciones.

En este sentido, Fernández Collado identifica como principales variables de su estudio, la vida organizacional, el tamaño, la interdependencia, los insumos, la transformación y los productos de una organización, conceptualizando a la información y la comunicación como sigue: "...la información consiste en asignar patrones a los insumos de materia/energía y que la contribución consiste, precisamente, en la posible reducción de incertidumbre a propósito de la predictibilidad de los patrones en situaciones concretas. La comunicación es un tipo específico de patrón informacional referido a códigos simbólicos comunes".

Por otra parte en su análisis, Nosnik, Rincón y Sierra (2002), hacen referencia a Andrade (1991) de la siguiente forma "...en primer lugar, se trata de la referencia a un fenómeno que se da en una (en cualquier, en toda) organización y que constituye el proceso social de mayor importancia. Se define este fenómeno como el intercambio de mensajes hacia el interior de la propia organización (intra), entre organizaciones (inter) y con el medio ambiente (sobrevivencia).

En segundo lugar, para Andrade (1996) la Comunicación Organizacional es la disciplina o campo de conocimiento que estudia dicho fenómeno. Y finalmente, la comunicación organizacional también es una práctica profesional en tanto conjunto de técnicas y actividades que facilitan y agilizan el flujo de mensajes que se dan

entre los miembros de la organización (intra), entre organizaciones (inter) y la organización y su medio ambiente. En la práctica, la comunicación organizacional, dice el autor, busca influir en las actitudes y conductas de los públicos internos y externos y así lograr el cumplimiento de metas y objetivos. Finalmente, Andrade menciona a: la comunicación interna, la comunicación externa, las relaciones públicas y la publicidad -comercial e institucional- como actividades que se utilizan para definir comunicación organizacional...”.

Las preguntas que salen al paso apuntan en dos sentidos básicos, por una parte en la transformación de una organización desde diversas acepciones o variables que, a través de su mejora vía el uso efectivo de la información permiten el desarrollo de una mejora productiva. Por otro se destaca el uso de técnicas y actividades hacia el interior de la organización, con otras organizaciones con las que ésta interactúe y su medio ambiente de manera que una actividad global, de la Institución o empresa, debe ser observada para comprender mejor el fenómeno del diseño de estrategias orientadas a la mejora.

En este sentido la Comunicación es conceptualizada como un tipo específico de patrón informacional referido a códigos simbólicos comunes. (Nosnik, Rincón y Sierra. 2002), quizás habría que añadir que ese patrón de códigos está relacionado con aspectos más íntimos de la organización como su actividad sustantiva, la ideología que permea a la misma y los valores que ésta persigue, sin descontar los valores reales.

Al mencionar esto, se debe hacer notar la diferencia entre los valores perseguidos y los valores reales, aún cuando toda organización actual tiene definidos sus valores de trabajo y de colaboración para el cumplimiento de la misión, en el entendido de que éstos -los valores- sirven para reforzar la visión, también debe ser claro que la percepción interna de esos valores varía mucho dependiendo del ambiente, la identidad, el liderazgo y la capacidad para la toma de decisiones, donde

un aspecto relevante es el conocimiento que tienen aquellos que toman las decisiones de la propia organización y de las capacidades de sus subordinados, cuestión que se tratará con mas detalle en capítulos posteriores.

María Antonieta Rebeil, en el texto de Nosnik, Rincón y Sierra (2002), explica que la comunicación organizacional es cuando menos un conjunto de cuatro campos profesionales. La comunicación de negocios referida a habilidades escritas y orales de comunicación orientada a lograr claridad, organización y coherencia en los mensajes. La comunicación gerencial, ubicada más en el papel y función de quien dirige un equipo de colaboradores y que refleja los cambios de énfasis de supervisión a generación y aprovechamiento de conocimiento. La comunicación corporativa o institucional que se interesa por la problemática vinculada con una gestión profesional de la imagen y temas afines como la defensa de los intereses legítimos de la organización; sus relaciones con la prensa; la identidad e identificación con ella por parte de empleados y trabajadores, etc. Y finalmente, la comunicación organizacional como disciplina que estudia la contribución de las personas que integran a la propia organización y su capacidad de resolución de problemas por medio del diálogo o la discusión para, a la vez, aumentar su productividad e impacto en un sistema económico, político, social o cultural.

Es en este último sector profesional donde se hará un mayor énfasis durante la investigación, sin embargo no se puede evitar abordar los otros tres campos ya que estos están íntimamente vinculados.

En el análisis de Nosnik, Rincón y Sierra (2002), Andrade enlista los postulados básicos que según estos autores, ayudan a una mejor comprensión tanto de la naturaleza de la comunicación organizacional como de su alcance:

- La comunicación es integral: abarca gran variedad de modalidades.

- La comunicación es un sistema: está integrado por subsistemas interdependientes de carácter técnico y humano.
- La comunicación y la cultura organizacionales están íntimamente relacionadas.
- La cultura se puede entender como un marco de referencia de significación (hacer sentido de los mensajes), lo cual es equivalente a una función comunicativa.
- La comunicación es una respuesta compartida: comunicarse bien es responsabilidad de todos. Las habilidades de comunicación de todos en una organización (áreas y niveles) es prioridad de una estrategia de desarrollo de la misma.

Es necesario señalar que en análisis que realizan estos tres autores, se menciona un hecho relevante que responde a la pregunta, ¿A quién sirve la comunicación organizacional? Según los resultados de la investigación previa al análisis se encontraron tres tipos de públicos:

Públicos internos: predominan todas las áreas a todos los niveles, principalmente los empleados, directivos y alumnos (en el caso de instituciones educativas).

Públicos externos: predominan los consumidores, clientes, usuarios, ciudadanos, proveedores, bancos, cámaras sectoriales y gremiales, Secretarías de Estado, medios masivos de comunicación social, asociados de negocios, etc.

Públicos especiales: predominan el Consejo de Accionistas/Junta de Gobierno/Patronato/Asamblea; solamente una organización reportó atender a las familias de los empleados y otra a sus jubilados. (Nosnik, Rincón 2002)

En esta categorías, los autores señalan que los públicos especiales combinan aspectos internos y externos en su condición respecto de la relación que guardan con la empresa o institución de la cual reciben información y a la cual retroalimentan.

Hector Bianchi (1991), en el mismo análisis, centra su aportación metodológica en la experiencia grupal como fuente de información para el estudio del comportamiento organizacional, incluida la comunicación. Este autor expone de manera amplia y detallada las leyes que rigen el comportamiento de los grupos y explica cómo se puede identificar el nivel de funcionamiento de los grupos por medio del análisis de la experiencia de desempeño de los mismos.

A este tipo de análisis para identificar el funcionamiento de los grupos Salvador Sánchez (1991) la denomina estrategia de comunicación y la justifica como parte central de la investigación de la comunicación organizacional explicando que “La trascendencia de la comunicación se hace más patente en la medida en que se asciende por la pirámide organizacional”. En este mismo sentido Jorge Pelayo explica que “...a mayor cercanía del centro de control y toma de decisiones de la organización, mayor será el énfasis en el intercambio de información...” (Pelayo 1991).

Como se puede observar, estos dos autores enfatizan, por un lado, el hecho de que los niveles mas elevados de la organización, que son aquellos que tienen el poder y el control de la toma de decisiones requieren de procesos de comunicación y de intercambio de información precisos, intensos y oportunos. Pero, por otro lado, que los procesos y profesionales de la comunicación que están cercanos al centro de poder y de control resultan ser más estratégicos e importantes para las organizaciones. (Nosnik, 2002).

Las actividades, que específicamente debe realizar un comunicador para alcanzar su estatus como factor estratégico de la organización, son identificadas por Sánchez (1998):

- a) Desarrollar estrategias, planes y políticas de comunicación.
- b) Participar en la planeación y producción de programas de comunicación.
- c) Concebir y desarrollar programas de comunicación desde y/o para otras áreas de la organización.
- d) Colaborar en el desarrollo de políticas y procedimientos, así como de distintos elementos orientados al cambio o reforzamiento de la cultura de la organización.
- e) Desarrollar y llevar a la práctica programas de capacitación y entrenamiento en comunicación.

Según este autor, las actividades de comunicación deben producir cambios tangibles en función de los objetivos organizacionales. Los resultados deben justificarse en términos económicos. Se requiere de un lenguaje común para dar a conocer el talento y la contribución de los comunicadores y finalmente, mientras más (profundo, radical y rápido sea el) cambio en la organización, más y mejor comunicación se requerirá, y viceversa.

Pérez (1998) en el análisis de Nosnik y Rincón, identifica tres tipos de intervención comunicativa en las organizaciones: operativa, táctica y estratégica. La comunicación operativa desarrolla mensajes y piezas de comunicación en todos los ámbitos del interior de la organización. La comunicación táctica potencia las funciones que mantienen y refuerzan a la organización productivamente. La comunicación estratégica la llevan a cabo los accionistas (o sus equivalentes en

instituciones gubernamentales y filantrópicas) y altos directivos de la organización y algunos consultores y mandos medios de la misma. Su propósito principal es dar el esquema de funcionamiento para enmarcar, desarrollar y decidir de forma coherente la operación, la táctica y la estrategia de la propia organización

Para José de Jesús González Almaguer (1998) la estrategia de comunicación también debe ser sensible al largo plazo y establecer un marco de referencia tal que todas las piezas del rompecabezas comunicativo, tengan sentido. Siempre debe de anticiparse y estar pendiente del comportamiento de los públicos y contar con las habilidades, conocimientos y actitudes pertinentes a estos aspectos demandados por la propia ejecución de la estrategia de comunicación.

Como se puede observar en todos los ejemplos expuestos anteriormente, la comunicación es cosustancial e imprescindible a toda institución o empresa para su buen funcionamiento, sin embargo se requiere aún de una mayor profundidad para diferenciar las estrategias corporativas de las no corporativas (Nosnik, 2002) incluidas las diferencias conceptuales entre el sector público y el privado.

El diseño del trabajo de una organización pública ha ido cambiando y se permite apreciar que se puede llegar a modificaciones decisivas en la estructuración del mismo. Las posibilidades de la moderna informática y la comunicación en la organización obligan a una nueva distribución en la estructura de las instituciones.

Lo anterior ha implicado una mejora en los campos de conocimiento y un crecimiento sustantivo de la aplicación de la comunicación en el mundo y está cobrando fuerza en nuestro país. Esta mejora en la gestión de conocimiento ha creado una nueva cultura. La cultura es quizás el obstáculo más difícil de salvar para los gestores del conocimiento. Se pretende demostrar, como parte de esta investigación, que la gestión del conocimiento funciona bien en las organizaciones donde los empleados son curiosos y confiados. Si bien, se ha dicho antes que el

apoyo de la alta dirección es fundamental en la implantación de las nuevas estrategias y tecnologías, en la formación del personal, en inculcar una nueva cultura de participación, no hay que olvidar la actitud de los empleados, debido a que, en las empresas e instituciones donde los trabajadores temen ser despedidos o bien mostrar una ideología política determinada, la gente se niega a compartir la información. Por tanto, la tarea se duplica.

No obstante, resulta ingenuo pensar que todos los problemas de las organizaciones pudieran resolverse a través de la comunicación, o mejor aún, que se puedan resolver todos los problemas de comunicación de una organización, especialmente si ésta es grande y compleja, ya que generalmente se atribuye una carga muy importante al trabajo sustantivo de cada departamento y persona, restando tiempo a la implementación de estrategias propias de la comunicación efectiva.

De esta reflexión parte el hecho de que toda organización debe contar con especialistas del área que puedan generar estrategias basadas en datos naturales de la investigación de la organización y que pueda asegurar que los procesos de comunicación sean los más adecuados en relación con los propios objetivos y la misión sin interferir con los tiempos y actividades sustantivas de la misma.

La comunicación y sus responsabilidades.

Ya se mencionó que a cada organización corresponde una función de comunicación particular y por tanto diferenciada. Sin embargo, es necesario establecer ciertos parámetros como punto de partida para evaluar la actuación de los comunicólogos. ¿Qué sería razonable esperar, aunque sea en términos generales, de los profesionales de la comunicación en las organizaciones? Un camino aceptablemente seguro para llegar a una descripción de la práctica de la

comunicación organizacional, vista como el conjunto de actividades cuyo propósito es facilitar las interacciones entre la organización y su miembros, entre la organización y su medio, y entre sus actores organizaciones, es el que parte de la identificación de las tareas mínimas obligatorias, comunes a la mayor parte de las organizaciones, que deben llevar a cabo los responsables de la función.

Dado que todas las personas que forman parte de la organización se comunican al realizar su trabajo, el cometido principal del encargado de la comunicación en la organización es ayudar a que los demás cumplan con sus responsabilidades de comunicar cuestiones inherentes al propio trabajo y que pueden llegar a determinar el desempeño. Para ello, el encargado de la comunicación debe estar localizado en el centro mismo del flujo de mensajes de la organización. Esto significa que tiene conocimiento de todos los tipos de flujo relevantes (aunque la cantidad de control directo que puede ejercer sobre esos flujos dependa de la disposición de la dirección para delegar la autoridad necesaria). Operando en el centro del flujo de mensajes de la organización (o cerca de él), el administrador de la comunicación puede servir como un enlace entre el resto de las unidades de trabajo y, por tanto, influir directamente en las características de los mensajes que esas unidades envían o reciben, tales como cantidad, calidad, oportunidad y forma" (Farace 1977).

Desde una perspectiva algo más específica, el objetivo general para la función de comunicación en las organizaciones podría ser: desarrollar e implantar estrategias de comunicación que respalden a la organización en el logro de sus objetivos, ofreciendo recursos efectivos de coordinación, apoyando los procesos de cambio y reforzando la integración del personal. Entre las actividades más relevantes que tiene que desempeñar el comunicólogo para lograr este objetivo se encuentran las siguientes:

- Colaborar en el logro de los objetivos de la organización, favoreciendo su integración interna y su adaptación externa, a través de la sistematización y optimización de los flujos de mensajes que se dan entre la organización y sus integrantes, entre ellos y entre la organización y su ambiente.
- Desarrollar investigaciones cuantitativas y cualitativas de variables propias de la organización en relación con la identidad, el ambiente, la productividad, los flujos de información, la producción, la efectividad laboral, los clientes, etc.
- Desarrollar estrategias, planes y políticas de comunicación. Se trata de tareas cruciales que en primera instancia permiten determinar el alcance de la función en la organización. Las estrategias de comunicación organizacional por lo común obedecen a propósitos generales como los siguientes:
 - Dar orden y sentido a lo que de cualquier forma existe en toda organización: el intercambio de mensajes.
 - Desarrollar una serie de significados compartidos que den sentido a la realidad y favorezcan la coordinación entre los miembros de la organización.

Cada estrategia responderá, además, a objetivos específicos que a su vez se derivan de necesidades de comunicación detectadas en la organización. Los planes y políticas estarán subordinados a las estrategias y los tres deberán supeditarse a las estrategias, planes y políticas organizacionales.

A pesar de su más que evidente importancia para las actividades de comunicación, pocos comunicadores organizacionales trabajan con base en estrategias, como puede verse en la investigación que realizó AMCO, según la cual

únicamente 21 por ciento de los encuestados incluye el desarrollo de estrategias entre sus responsabilidades principales.

- Participar en la planeación y producción de programas de comunicación. Esto abarca una amplia variedad de actividades, que van desde la edición de las tradicionales revistas internas hasta la producción de publicidad externa, pasando por la distribución masiva de circulares, la administración de tableros de avisos, la producción de material audiovisual, la preparación de discursos para ejecutivos, la organización de fiestas y eventos especiales, la elaboración de materiales didácticos, etcétera.

En la Encuesta sobre las mejores prácticas de la Administración de Recursos Humanos en la República Mexicana, que llevó a cabo a fines del 2000 la Asociación Metropolitana de Ejecutivos en Relaciones Industriales (AMERI) entre 157 empresas del D.F. y 20 estados de la República, aparece como dato interesante el que 53 por ciento de esas compañías cuentan con una publicación interna.

Según la misma fuente, 60 por ciento de las empresas investigadas llevan a cabo encuestas de clima organizacional y 32 por ciento organizan eventos oficiales para la integración del personal, ambas actividades bajo la responsabilidad del área de comunicación. Como dato curioso cabe mencionar que en 13 por ciento de los casos fue precisamente la comunicación el aspecto calificado más bajo en las encuestas de clima.

De hecho, la gama de actividades en las que puede incidir el trabajo del responsable de la comunicación organizacional en lo relacionado con la producción y distribución de mensajes es casi tan amplia como la gama de actividades que abarca la organización misma.

Concebir y desarrollar programas de comunicación desde y/o para otras áreas de la organización. El profesional de la comunicación debe tener la capacidad para

examinar los procesos de trabajo, identificar los elementos de conocimiento que el personal necesita para cumplir con su trabajo y desarrollar sistemas para proporcionarle esos elementos de conocimiento.

La revisión, aunque sea superficial, de los temas que interesan a los integrantes de la organización da una idea clara de la diversidad de fuentes y destinos que debe tomar en cuenta el comunicador en su trabajo. Como ejemplo de lo anterior en la tabla 2 se presenta el orden de interés atribuido a 17 temas por 10,000 integrantes de distintas organizaciones.

TEMAS DE INTERÉS EN COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL		
	PRIORIDAD	Muy interesados en obtener más información
1	LOS PLANES FUTUROS DE LA EMPRESA	79.8%
2	OPORTUNIDADES DE CARRERA EN LA EMPRESA	72.5%
3	INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL PUESTO	68.0%
4	MEJORAS EN LA PRODUCTIVIDAD	63.0%
5	POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE PERSONAL	62.8%
6	POSICIÓN COMPETITIVA DE LA EMPRESA	62.7%
7	CÓMO ENCAJA MI PUESTO DENTRO DE LA EMPRESA	62.1%
8	IMPACTO DE LOS EVENTOS EXTERNOS EN MI PUESTO	52.9%
9	CÓMO EMPLEA LA EMPRESA SUS UTILIDADES	48.6%
10	RESULTADOS FINANCIEROS	44.1%
11	PLANES DE PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN	43.4%

12	NOTICIAS SOBRE OTROS DEPARTAMENTOS Y DIVISIONES	43.3%
13	POSICIÓN DE LA EMPRESA RESPECTO A CUESTIONES DE ACTUALIDAD	42.7%
14	CAMBIOS/PROMOCIONES EN EL PERSONAL	41.1%
15	COMPROMISOS DE LA EMPRESA CON LA COMUNIDAD	39.3%
16	HISTORIAS DE INTERÉS HUMANO SOBRE OTROS EMPLEADOS	21.6%
17	NOTICIAS SOBRE EL PERSONAL (CUMPLEAÑOS, NACIMIENTOS, ETC.).	16.0%

Fuente: Peter C. Jackson. 1993. Comunicación corporativa para ejecutivos. México D.F: CECSA.

No siempre es fácil distinguir entre la comunicación a nivel corporativo y aquella que tiene como finalidad influir en el desempeño de un área en particular. Normalmente la diferencia básica entre una y otra es de alcance, de tamaño del grupo de receptores, más que de contenido o de medios. En realidad la distinción no es relevante desde el punto de vista del fenómeno comunicativo en si, aunque prestar un servicio especializado a distintas áreas de la organización tiene por lo menos dos implicaciones importantes para el desempeño del comunicador:

- El tratamiento adecuado de temas diversos para confeccionar mensajes dirigidos a personas con cierto grado de especialización requiere del desarrollo de habilidades de recolección y organización de la información que van más allá de las normalmente requeridas en el trabajo de comunicación corporativa.

-Trabajar con distintas áreas ofrece al comunicólogo una oportunidad única para aprender y relacionarse con otros. Esto puede traer como consecuencia la posibilidad de aumentar la influencia, tanto a nivel de función como personal, en los procesos organizativos.

- Colaborar en la preparación de manuales de políticas y procedimientos. Así, además de familiarizarse con el marco normativo de la organización, el comunicólogo tiene una interesante posibilidad de influir en la formalización de distintos aspectos del desempeño, en general, y de los procesos comunicativos, en particular.

- Desarrollar y llevar a la práctica programas de entrenamiento en comunicación. Cada vez es mas común que se pida al comunicador que prepare e imparta programas de entrenamiento que generalmente tienen que ver con habilidades de comunicación escrita y oral, o de relaciones interpersonales. Lo anterior demanda del comunicólogo, conocimientos en materia de capacitación y desarrollo de personal.

EL FUTURO

En la actualidad es posible identificar con mucha claridad dos grandes tendencias en el trabajo del comunicador organizacional:

- “Cada vez más, la actividad comunicativa se orienta a apoyar procesos de cambio en la organización. Programas dirigidos a mejorar la calidad o el servicio, de reingeniería, de redimensionamiento, cambio cultural y otros esfuerzos de transformación de las organizaciones requieren de respaldos comunicativos muy especializados, normalmente fuera del alcance de los responsables de esos procesos.

- La evolución que parte de ser experto en publicaciones impresas para convertirse en experto en medios de comunicación, con especial interés por los de

muy reciente aparición en el contexto organizacional, como son el correo electrónico e Internet. La comunicación organizacional esta empezando a superar el estrecho marco de la publicación interna” (Caroli y Van Reenen, 2001)

En la relativamente corta historia de la función en nuestro medio el comunicólogo organizacional ha sido visto sobre todo como un productor de medios, básicamente impresos, dirigidos al personal de la propia empresa. En otras palabras, se le ha confinado al ejercicio de la comunicación interna escrita.

Por otra parte, “es fácil constatar el hecho de que la posición que comúnmente ocupa el especialista en comunicación en la jerarquía de la organización es lo suficientemente baja como para mantenerlo alejado de la toma de decisiones a nivel estratégico” (Nosnik, Rincón y Sierra, 2002). Quizás esto se deba a que en muchas empresas la comunicación profesionalmente manejada se percibe, a pesar de su importancia, como un lujo prescindible. Esta afirmación puede apoyarse en el hecho, palpable para quien conoce el medio, de que en muchas organizaciones se han recortado los presupuestos para las áreas de comunicación, e incluso se ha llegado a despedir a parte o a la totalidad del personal, como consecuencia de la crisis económica.

El campo de acción de la comunicación organizacional, no obstante, sigue sin definirse totalmente lo que, desde cierta perspectiva, puede considerarse como una ventaja porque significa áreas de oportunidad para el comunicólogo con iniciativa. Entre ellas es factible identificar las siguientes:

- Comunicación organizacional integral, que supone la posibilidad de tomar parte en la formulación de estrategias y en la implantación de las actividades de comunicación de la empresa como un todo, evitando la división entre comunicación interna, relaciones públicas y publicidad.

-Desarrollo organizacional. Este es un campo que ofrece al comunicador una gran riqueza de oportunidades porque, como se dijo hace poco, el respaldo a procesos de cambio se está volviendo una responsabilidad clave para el comunicador.

- Comportamiento. En esta línea se ubica lo relacionado con los procesos humanos en la organización: manejo de conflictos, toma de decisiones, liderazgo, desarrollo de equipos efectivos, etcétera.

- Capacitación y entrenamiento. No sólo como diseñador e instructor de cursos para entrenamiento en habilidades de comunicación interpersonal, sino como un elemento clave en todo el proceso de capacitación, que en primera instancia es una forma de comunicación.

- Informática y sistemas. La nueva tecnología tiene que ver, ante todo, con el procesamiento y distribución de la información. Debe ser, entonces, una responsabilidad fundamental del comunicador contribuir al máximo aprovechamiento de esa tecnología.

La investigación como base de la comunicación en las organizaciones.

Según el que escribe, la relación humana presenta siempre dos aspectos inherentes al proceso de comunicación: La relación y el contenido. Donde podemos decir que el contenido siempre es digital y la relación siempre pasa por lo análogo. (Apuntes de cátedra de enfoques teórico-metodológicos de la com. López Veneroni 2001)

De esta reflexión que mas adelante irá desglosándose paulatinamente, parte la idea de generar siempre investigación. La tarea académica requiere investigación previa, la propuesta estratégica no parte de la nada, sin embargo la propuesta de generar investigación en la comunicación parece orientada en gran medida, al uso y desuso de los medios y sus efectos.

La investigación para un comunicólogo organizacional debe ir mas allá de su propio entendimiento de la comunicación, requiere de investigación metodológica y teórica en ámbitos tales como la sociología, la política, la psicología, la educación, la epistemología, la hermenéutica o la semiología, sólo por mencionar algunas ciencias necesarias para su desarrollo donde se debe generar investigación aplicada en materia de comunicación o de procesos comunicativos de tal suerte que los enfoques teórico-metodológicos y técnicos de la investigación en comunicación organizacional permitan generar un estudio mas completo para la generación y aplicación del conocimiento.

Según Nosnik, Rincón y Sierra (2002) “los enfoques teóricos y los elementos conceptuales de apoyo para la generación de conocimiento en comunicación organizacional se pueden organizar desde los ámbitos más “macro” (medio ambiente/globalización/sociedad de las organizaciones) hasta los más “micro” (la comunicación interpersonal)”.

Sánchez (1998), al hablar y analizar cada una de las “transformaciones de fondo” identifica como tendencias de cambio importantes que afectan el terreno de la comunicación organizacional a:

- a) La búsqueda de un nuevo paradigma de la comunicación.
- b) La percepción de la realidad organizacional como paradójica.
- c) El enfoque estratégico integral.
- d) La mayor especialización del comunicador organizacional.
- e) La preponderancia de la comunicación interpersonal.
- f) La incorporación de nuevas tecnologías.

g) La utilización de recursos externos a la organización (outsourcing).

Por su parte, Ruiz Sandoval revisa, al igual que Andrade, a varios autores cuyo trabajo e investigación han contribuido al entendimiento de la organización como diferentes aspectos de su estudio como sistema: desde la cultura y los valores hasta el liderazgo y sus características. El interés de la autora es mostrar cómo la suma de perspectivas teóricas tanto de la organización como de las relaciones humanas y del desempeño profesional pueden ayudar a formar y entrenar individuos capaces no sólo de manejar los procesos organizacionales, incluida la comunicación, sino los retos que una sociedad enfrenta a cada momento.

El soporte teórico de la investigación y análisis de la comunicación organizacional también incluye la conceptualización de sistemas en esta materia. Nosnik (1991, 2002) ha intentado dos enfoques en dos diferentes ocasiones. En la primera (Nosnik, 1991), presenta un análisis de sistemas de comunicación desde una perspectiva más tradicional. Demuestra cómo éstos responden al diseño estructural y a la funcionalidad de las organizaciones. Más recientemente (Nosnik, Rincón y Sierra 2002) “su interés ha sido en mostrar cómo un esquema de desarrollo (tanto de evolución como de involución) de las organizaciones se relaciona con la naturaleza y las posibilidades de comunicación en este tipo de sistemas productivos”.

Ambos aspectos mencionados por el Dr: Nosnik, son trascendentes en el desarrollo de esta investigación sobre todo para poder lograr el objetivo de fundamentar las diferencias básicas de la comunicación en el sector gobierno y el privado bajo el enfoque de “Comunicación Productiva”.

Más recientemente y según el análisis del propio Nosnik, Albarrán (1991) ofrece un nuevo planteamiento conceptual: su enfoque se centra en agrupar los estudios de comunicación organizacional en términos de diseños de investigación con base en distintas técnicas de recolección y análisis de datos.

La conclusión más importante de Albarrán (1991) es que “la investigación de la comunicación organizacional ha privilegiado los estudios de tipo correlacional tanto exploratorio-descriptivos como exploratorio-predictivos, descuidando los estudios cuasiexperimentales que son más congruentes con la realidad de las organizaciones”.

Las actividades de la investigación de la comunicación organizacional deben orientarse a producir cambios perceptibles en función de los objetivos organizacionales. Los resultados deben justificarse en términos económicos. Se requiere de un lenguaje común para dar a conocer el talento y la contribución de los comunicadores y finalmente, mientras más profundo, radical y rápido sea el cambio en la organización, más y mejor comunicación se requerirá, y viceversa (Nosnik, Rincón y Sierra, 2002).

Los conceptos fundamentales a partir de los cuales se ha construido el pensamiento de comunicación organizacional en México son información, comunicación y organización, además de la propia búsqueda de definiciones de comunicación organizacional. Falta aún un ejercicio conceptual que diferencie, aclare y tipifique a la comunicación organizacional de las empresas, el sector público y el Tercer Sector. Como parte de este ejercicio deberán abordarse las distinciones entre los modelos corporativos y no corporativos de gestión organizacional de la comunicación.

Deberemos ver en el futuro mayor especificidad en nuestro estudio del medio ambiente que rodea e influye a las organizaciones, y en especial, esforzarnos por discernir de forma más profunda el sentido y contenidos de un ambiente identificado como “global”. Existe una notable carencia de elaboración teórica desde la vanguardia administrativa al igual que por sistematizar la revisión y construcción de modelos de comunicación organizacional y de técnicas de investigación específicas para nuestra disciplina.

Los medios de comunicación organizacional no gozan de mucha popularidad en la atención de teóricos y metodólogos. Una mayor conceptualización acerca de la naturaleza particular de estos medios y su posible estudio podrán dar más luz acerca de la naturaleza del proceso de la comunicación en las organizaciones

En cuanto al perfil, rol o función del comunicador organizacional, creemos, podemos profundizar mayormente en la identificación y medición de competencias con base en los sectores (privado, público y Tercero) donde ejerce profesionalmente el especialista así como del tamaño de su organización, el giro o especialidad de la misma y el impacto de internacionalización del mundo en que vivimos. (Nosnik, Rincón y Sierra, 2002).

Un sistema comunicativo para el equilibrio, diferencias conceptuales.

Incorporar el proceso comunicativo como función dentro de la organización, incluida en la estructura orgánica sería un área o departamento para optimizar los flujos de comunicación interna o externa dentro de la organización y entre ésta y su entorno: las personas o grupos con los que está vinculada.

Como se ve, la comunicación permite coordinar los distintos elementos para el logro de los objetivos y mantener un equilibrio óptimo, a partir de reconocer la importancia de la interdependencia hacia dentro y hacia fuera de los sistemas y subsistemas. Contribuye a neutralizar los problemas que obstaculizan el desarrollo de la organización a través de un conjunto de esfuerzos y acciones adaptativas tales como políticas, productos de comunicación, etc.

Dentro de este enfoque sistémico consideramos el concepto de comunicación corporativa elaborado por Cees Van Riel (1997): "La comunicación corporativa incluye a la comunicación de marketing, la comunicación organizativa y la comunicación de dirección". Esta última es la que se lleva a cabo entre la dirección y los públicos objetivo interno y externo (relación director-accionistas y agentes

financieros). La de marketing está centrada básicamente en lo externo para respaldar las ventas, propone acciones de publicidad, marketing directo, venta personal, patrocinio, etc. La comunicación organizativa que es el principal objetivo de este estudio, se dirige hacia públicos objetivos y es instrumentada a través de acciones de Relaciones Públicas con administración pública, con inversor y comunicación ambiental. Incluye aquí la comunicación interna, ya que se considera la principal herramienta de la gestión.

La comunicación corporativa abarca estas tres subformas que deben encontrarse integradas y armonizadas formando una totalidad que permita unificar la comunicación dentro de la empresa y evitar de este modo la fragmentación de mensajes. La coordinación de las tres estrategias tiene como fin lograr una coherencia total con los objetivos de la institución. Dicha coordinación se logra a través de prioridades claras que constituyan puntos de partida comunes que se derivan de la estrategia corporativa, la identidad corporativa y la imagen corporativa. En definitiva, el objetivo de la comunicación corporativa es armonizar y coordinar las formas de comunicación externa e interna para crear una relación positiva entre la empresa y sus públicos.

Otro enfoque nos permite reconocer "La comunicación institucional es el sistema de intercambio de datos, información, ideas y conocimientos que se establece entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales por un lado, y su público real y virtual, por el otro" expresa el Informe Provisional (informe Mc Bride) sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna, elaborado por la Comisión Internacional para el estudio de los problemas de comunicación (UNESCO), en 1980 (París - Francia). Esa definición sirve de punto de partida a María Luisa Muriel y Gilda Rotta para elaborar su concepto de comunicación institucional. La entienden como: "El sistema coordinador entre la institución y sus públicos, que actúa para facilitar la consecución de los objetivos específicos de ambos y, a través de ello, contribuir al desarrollo nacional"

Bajo este esquema, una organización se puede entender como un sistema compuesto por un cierto número de subsistemas, los cuales son interdependientes, están interrelacionados y trabajan en la consecución de los objetivos institucionales. Aquí el punto central es la interdependencia, todos los subsistemas afectan al sistema y son afectadas por éste. Esta perspectiva sistémica ha permitido ampliar las posibilidades conceptuales para los análisis de los fenómenos sociales que ya no los considera lineales, sino procesales, hechos sin principio ni fin. La lógica de esta teoría podría resumirse como dijimos en la siguiente frase: Todas las partes afectan al todo; toda acción tiene repercusiones en la organización. Es decir, la institución es un sistema que opera para lograr un objetivo común y necesita de la comunicación como un subsistema que establezca relaciones, las organice, ordene, coordine y facilite acciones eficientes y eficaces posibilitando a la institución realizar sus propósitos, tal como demuestra la teoría de sistemas mismas que se abordan en un capítulo posterior.

Por otra parte existe un concepto adicional denominado comunicación social, Según José Piñuel Raigada (1995) " el concepto de comunicación social, aplicado a las organizaciones denota un sistema peculiar de comunicación en el que el intercambio de expresiones entre actores colectivos (como emisores, las organizaciones y como receptores sus públicos o audiencias) se somete a los procesos de producción y consumo de un servicio convertido en mercancía profesional. Este servicio consiste en facilitar (por el intercambio de datos codificados y decodificados por los actores-agentes sociales) la reproducción de conocimientos a propósito del acontecer social y material que compromete a la organización. Tales conocimientos constituyen un universo de objetos de referencia frente al cual los miembros de la organización y de la colectividad social necesitan ajustar sus conductas como agentes y como sujetos con aspiraciones sociales y materiales".

El concepto es trabajado por este autor a partir del modelo de la mediación dialéctica de la comunicación. Describe las relaciones entre el sistema social de interacción, el sistema de comunicación y el sistema ecológico.

El sistema social de interacción es la estructura regulada por derechos y obligaciones que afectan a individuos e instituciones en referencia a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, objeto de la interacción social.

El sistema de comunicación es la estructura en la que se articulan pautas y patrones de expresión correspondientes a los diversos códigos que facilitan la producción e interpretación de signos y mensajes, objetos de la interacción comunicativa.

El sistema ecológico se refiere al sistema de apropiación del entorno que posibilita que, cualquier sujeto le atribuya valores, símbolos y expectativas, a las cosas, acontecimientos, y a las personas, que sean capaces de propiciarle gratificaciones o sufrimiento, objeto de la interacción ecológica o adaptativa.

Todos estos sistemas son considerados abiertos. ¿Qué significa sistema abierto? Un sistema cuyos componentes tienen comportamientos, ocupan posiciones y cumplen funciones que no dependen únicamente de qué procesos sean posibles en el propio sistema, sino que dependen además de los otros sistemas con los cuales comparten componentes. Es decir, para Piñuel Raigada los participantes de los procesos comunicativos como tales, no se desatienden de su condición de sujetos sociales. Los instrumentos siguen siendo medios de producción y las relaciones de producción se modifican según su apropiación y uso. Tampoco pierden su condición de "útiles biológicos y/o tecnológicos" con los que se produce la apropiación del entorno, como componentes de sistema ecológico. En cuanto a los mensajes, afirma que son productos y/o mercancías cuya producción, distribución y consumo se

realiza a través de procesos de interacción social y forman parte del sistema social, más allá de la naturaleza de los elementos que lo integran.

Las interacciones comunicativas –según Raigada- están mediadas por condiciones sociales derivadas de los lineamientos políticos de las organizaciones y condicionamientos psicobiológicos que devienen de las circunstancias personales de los miembros de la organización y de sus interlocutores.

Es innegable la función mediadora de la comunicación entre el entorno y los sujetos o actores de la comunicación, reconociendo que no sólo provee información sobre el acontecer social sino que también transmite significados sociales. Pensemos en las acciones que desarrollan los departamentos de comunicación de las organizaciones en su afán por relacionar éstas con sus públicos. Podemos apreciar que esta concepción de la comunicación mediada y mediadora trabaja las relaciones dialécticas que se establecen entre los diferentes componentes, subsistemas y sistemas involucrados en las formaciones sociales históricas.

2.2. ADMINISTRACION Y CULTURA

Hace ochenta años, en los umbrales de la Primera Guerra Mundial, pocos pensadores se daban suficientemente cuenta de la existencia del llamado gerenciamiento (Management) como principal agente de transformación. Esto explica porqué, por primera vez en la historia de la humanidad, podemos emplear, en el trabajo productivo, gran número de personas instruidas y calificadas. Ninguna sociedad anterior habría podido hacerlo, pues ninguna de ellas había dispuesto más que de un grupo reducido de gente así.

La China del siglo XVIII era la envidia de los intelectuales occidentales contemporáneos porque disponía de más puestos de trabajo para gente instruida - unos veinte mil al año - que toda Europa. No hay que preguntarse qué vino primero:

si la explosión educativa de los últimos cien años o el gerenciamiento que utiliza productivamente este conocimiento.

No obstante fue el término de Planeamiento o Planificación que predijo el futuro empresarial cuando las empresas ya tenían posiciones grandes. Mucho antes, la única gran organización permanente era el ejército. Nada tiene de sorprendente, en consecuencia, que su estructura de mando y control se convirtiera en modelo para quienes organizaban ferrocarriles transcontinentales, siderurgias, bancos modernos y almacenes comerciales hasta llegar a ser los precursores de lo que hoy denominamos Internet.

El modelo de organización jerárquica en que unos pocos, situados en la cúspide, mandan y una gran cantidad situada en la base obedece, ha constituido la norma durante aproximadamente cien años y esto ha servido como principal fundamento para organizar a la fuerza de trabajo en las empresas e instituciones. Pero nunca ha sido tan estático como podía sugerir su longevidad. Por el contrario, cambió casi a la vez que el conocimiento especializado de todo tipo se derramó sobre la empresa. Fue la aplicación del Management al trabajo manual en forma de adiestramiento como resultado de la necesidad sentida en tiempo de guerra.

El adiestramiento ha impulsado la transformación de la economía mundial en los últimos cuarenta años al permitir a los países de bajo nivel salarial llevar a cabo que la teoría económica tradicional enseñaba que nunca se podía hacer: convertirse, casi de la noche a la mañana, en competidores eficaces, conservando sin embargo los bajos costos salariales. Por la guerra mundial, sin embargo, un gran número de personas no calificadas y preindustriales se convirtieron en trabajadores productivos.

Para conseguirlo, las empresas comenzaron, en los EE.UU. e Inglaterra, a aplicar el Management científico, desarrollado por Frederick Taylor entre 1885 y

1910. Ese adiestramiento fue luego recogido por los japoneses y, veinte años después, por los surcoreanos, que hicieron de él la base del fenomenal desarrollo de sus países. Luego los Gráficos de Gantt fueron introduciendo a la Planificación. El Marketing evolucionó como resultado de aplicar los conceptos del Management a la distribución y a la venta. Es entonces, después de la segunda guerra mundial que comenzó a entenderse que el Management no es sólo de la empresa, sino que resulta aplicable a cualquier esfuerzo humano que se lleva a cabo, en una organización, gente de diversos conocimientos y capacidades. Necesita aplicarse a las instituciones del Sector Terciario, como Hospitales, universidades, escuelas, organizaciones artísticas y agencias sociales, etc.

DESARROLLO DEL GERENCIAMIENTO (MANAGEMENT)

“El Desarrollo del gerenciamiento surge de la relación entre, estructura y organización, donde se puede adoptar, específicamente, un sentido de mandos y técnicas de la empresa para la gestión, de esta forma la estrategia juega un papel central y el entorno determina el tipo de objetivos que se debe seguir teniendo en cuenta este proceso como “una técnica transformadora de procesos”:

ENTORNO → OBJETIVO → ESTRATEGIA → ESTRUCTURA
→ FUNCIÓN.

Fuente: Robbins, 1989

Existiendo igualmente fomentadas concepciones globales.

Desde principios de los años ochenta, se percibe todavía una sensible evolución con la aparición de enfoques más globales del management, tanto a nivel teórico (con las corrientes de management estratégico principalmente) como a nivel práctico, con la puesta en marcha de una política que aúna lo externo y lo interno en las organizaciones.

Los numerosos estudios acerca del éxito japonés revelan así que existen varios factores explicativos, por ejemplo: El rechazo de un determinismo tecnológico. La ausencia de principios fundamentales en materia de división del trabajo. Estructuras "participativas" de funcionamiento. La calidad de comunicación de abajo hacia arriba La existencia de una gran interacción lateral en los campos funcionales. La calidad de la puesta en marcha de las decisiones.

Sistemas modernos de administración.

En su mayoría, las organizaciones mexicanas, tanto públicas como privadas, se han planteado la necesidad de elevar los niveles de productividad y competitividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la modificación de sus procesos productivos y formas de organización del trabajo, así como en el diseño de nuevas estrategias económicas adaptadas a las nuevas realidades. Estas nuevas estrategias y formas de organización del trabajo permiten una mayor versatilidad de las funciones gerenciales.

En cuanto a la actividad específica de recursos humanos también se observan cambios fundamentales en el nuevo enfoque que se le ha dado a esta función. Se trata ahora de un enfoque global que permite vincular las actividades que le son propias, con todas las funciones motoras de la organización, permitiendo así una visión más integral del negocio y una mayor contribución a la efectividad de la empresa.

El planteamiento antes señalado, considera que los cambios están conformando un nuevo tipo de cultura organizacional, caracterizada por una nueva manera de pensar y de visualizar la organización, por una nueva manera de desarrollar las actividades, y una actitud abierta hacia la innovación y la creatividad. Todo esto repercute en la efectividad general de la organización. Esto significa que la función de recursos humanos debe desarrollar habilidades y actividades para

reforzar y mantener en todo el personal, incluyendo los estratos gerenciales, un alto espíritu de compromiso con la organización, lo cual requiere del diseño de estrategias o formas de acción que día a día refuercen la cultura del cambio hacia la excelencia.

Cuando se trata de cambios organizacionales es conveniente entender que ellos deben sucederse como consecuencia de una actitud existente en la organización, y que los mismos deben ser congruentes con la cultura organizacional existente. Esto explica el fracaso de muchos programas de mejoramiento, cuando éstos son impuestos sin que hayan ocurridos los ajustes organizacionales requeridos para garantizar su éxito. En muchas empresas éste ha sido el caso de los programas de calidad total.

Para lograr este enfoque integral es necesario que los jefes tengan una visión diferente acerca de su papel como motores de la organización y que sean proactivos en su desempeño.

Los jefes proactivos son aquéllos que se sienten comprometidos con la organización y se caracterizan por inspirar una visión compartida en la organización y desplegar esa visión en la misma, validando como ésta se integra con las visiones individuales de los miembros de la empresa; determinar los valores empresariales; desarrollar un proceso de gerencia estratégica para desarrollar el plan de acción con el objeto de alcanzar la visión y las estrategias necesarias, y un proceso de evaluación de los objetivos y metas estratégicas con énfasis en el apoyo para lograr las metas, no en fijar objetivos arbitrariamente desligados de la visión de la empresa (Carrillo, 1997). La visión es establecida por los líderes, por tanto, se alcanzará en la medida que éstos estén en sintonía con las visiones individuales de cada uno de los integrantes de la organización.

Apertura a una nueva conciencia organizacional

La búsqueda de cambios permanentes en las personas y en las organizaciones es una de las preocupaciones actuales del mundo empresarial, el cual ha probado variados esfuerzos para lograrlo.

Hoy en día resulta evidente que las organizaciones son el resultado directo de la acción de la gente que allí trabaja; de aquí la importancia del recurso humano. La realidad indica que esa importancia no se traduce en el desarrollo de sistemas y políticas para garantizar la confiabilidad, la motivación y la flexibilidad de tales recursos. Por el contrario, no es muy audaz afirmar que el área de recursos humanos es la más débil en las organizaciones mexicanas, y la que menos ha tenido participación en las decisiones coyunturales de la organización si se compara, por ejemplo, con informática o los sistemas de producción. Las evidencias abundan. Las causas de esta realidad son tanto internas como externas.

Al respecto Guaraway (1991), considera que en las organizaciones: “No hay incentivos para invertir en el personal, existe un marco legal poco favorable y reglas de juego inciertas”. Por otro lado, están los obstáculos de las mismas empresas: falta de visión a largo plazo y debilidades en las estrategias de crecimiento, sin las cuales no puede (ni debe) haber planes de desarrollo del personal. Existe un enfoque puramente comercial y rentista en la dirección de las empresas, así como una mezcla de valores y creencias, algunos contradictorios, acerca del hombre y el trabajo.

Estos contrastes son parte de la realidad que viven la mayoría de las organizaciones en el país. A pesar de los altibajos que se pueden presentar en las mismas, se debe considerar invertir en la capacitación y entrenamiento de la gente. Definitivamente lo que más ayuda a la organización a alcanzar el éxito en sus

procesos, es contar con gente altamente preparada e identificada con la organización.

Granell y Parra (1994) consideran que la gestión de recursos humanos en las organizaciones mexicanas es muy operativa, centrada en labores de administración de personal las cuales giran alrededor de las funciones más tradicionales de reclutamiento, selección, inducción, compensación, contratación colectiva y adiestramiento. La organización, en su conjunto, y sobre todo en la alta gerencia y la gerencia de línea, salvo pocas excepciones, no se consideran involucradas en los temas relativos a su gente y tienden a delegarlas a los expertos en relaciones industriales, psicólogos u otros profesionales quienes no participan -y con frecuencia ni tan siquiera conocen -los planes y objetivos estratégicos de la empresa. En consecuencia prevalece “una visión cortoplacista, con una evidente ausencia de planificación de recursos humanos y de diseño y definición de políticas, que sirvan de apoyo a la instrumentación de procedimientos y normas” (Granell y Parra, 1994).

En este marco de ideas, es importante señalar que la unidad de recursos humanos debe asumir un liderazgo claro- explicar las razones y los procesos del cambio, y propiciar la capacitación y comunicación permanente y sistemática. La unidad de recursos humanos debe convertirse en socio del negocio y contribuir en la eficiencia y eficacia organizacional.

Para ello es necesario que se convierta en asesora, que propicie y haga comprensible el proceso de cambio a los gerentes y trabajadores.

Al respecto Denison (1991), señala:

“La efectividad es una función de las políticas y los procedimientos utilizados por una organización. Los procedimientos específicos, especialmente cuando pertenecen a la gerencia de recursos humanos y al ambiente interno de una empresa,

influyen en el rendimiento y la efectividad. Ciertas formas de resolver conflictos, de planear una estrategia, diseñar un trabajo o tomar decisiones dan como resultado mejor rendimiento a largo y corto plazos”.

En relación a lo anterior, la intensa competencia a que se encuentran sujetas las empresas, ha obligado a la alta gerencia a mejorar la efectividad y la calidad en todos sus procesos, para recuperar su ventaja competitiva.

El aumento de calidad requiere que una organización realice cambios importantes en su filosofía, en sus mecanismos de funcionamiento y en su programa de Recursos Humanos. Las técnicas que recalcan los factores de motivación para los empleados, cambios en la cultura corporativa, y el entrenamiento de los empleados, han recibido gran aceptación por el colectivo organizacional.

Competitividad y Tecnología

Las organizaciones tienen que estar muy pendientes del entorno, con la finalidad de ajustar su conducta al medio social del que forman parte, es decir, a la sociedad global; y para mantenerse en el mercado tienen que estar dispuestas a crecer y crecer lo que implica mirar muy adentro para poder ir hacia afuera y, aunque sea líder y se tenga asegurado un espacio, las organizaciones deben ir más allá, no conformarse, incursionar en nuevos mercados, transformarse y apoyar todo lo que sea mejoramiento continuo y adquirir nueva tecnología para agilizar la información que beneficia la toma de decisiones.

Competir se ha convertido en una nueva realidad y en nuevo reto para los todos los sectores que conforman un estado. En los más diversos sectores, la crisis económica, con su consiguiente apertura comercial, ha estado acompañada de un recrudescimiento de la rivalidad entre empresas establecidas. Han surgido nuevos sectores, tanto nacionales como internacionales (Villalba, 1996).

Aunado a lo anterior, las organizaciones que quieran mantenerse en el mercado deben tener presente la filosofía de innovación y modernización para responder a los estímulos de la competitividad internacional. Además, deben establecer alianzas estratégicas con los distintos grupos empresariales. Los gerentes están sujetos a plantearse la necesidad de concentrarse en lo que significa un escenario de economías abiertas en contraposición con el escenario de economía cerrada que prevaleció en México durante décadas. Las empresas deben tener ahora altas cuotas de investigación y desarrollo tecnológico pues los productos de hoy tienen ciclos de vida mucho más cortos que en el pasado.

Estos cambios significativos que se han venido desatando, han producido un vuelco positivo para los recursos humanos, en virtud de ello el personal debe mantenerse permanentemente en un proceso de aprendizaje continuo que le permita modificar su conducta en atención a las nuevas experiencias.

El éxito en los procesos de cambio implica experiencias particulares que sólo son posibles si se cuenta con el respaldo de gente comprometida. Las organizaciones deben efectuar una labor con sus gerentes para desarrollar la confianza de cada uno y sacar a la luz todo su potencial. Cada gerente debe dedicar el tiempo y esfuerzo necesarios para asegurar el de su gestión, para mejorarse a sí mismo y al personal a su cargo. Cada quien debe trazarse metas reales y efectuar un inventario de sus potencialidades y habilidades para que su trabajo sea eficaz y controlar las posibles desviaciones que se puedan experimentar en relación a los objetivos para retomar el camino hacia una comunicación permanente, obligatoria y estimulante.

Uno de los aspectos más relevantes de la gestión de recursos humanos, es el desarrollo de las habilidades, tan necesaria para las organizaciones en la construcción de las capacidades del individuo. “La ampliación de los conocimientos al colectivo organizacional, le permite a la empresa contar con una fuerza adiestrada y motivada, lo cual contribuye a reducir la rotación de personal, a aumentar la

flexibilidad y generar valor, todo lo cual potencia su competitividad” (Linares, 1996).

Visión Compartida

Todo proceso de transformación organizacional requiere que se genere una visión compartida de la alta gerencia acerca de lo que se quiere alcanzar; es decir, toda la actividad organizacional se transforma en parte de un propósito mayor encarnado en los bienes y/o productos de dicha organización.

No hay organización inteligente sin visión compartida. Sin búsqueda de una meta que la gente desee alcanzar. Las fuerzas que respaldan el status quo pueden ser abrumadoras; sin embargo el nivel de excelencia de la meta que se desea alcanzar induce a nuevos modos de pensar y de actuar (Senge, 1992).

Se hace necesaria la presencia y el uso adecuado de la intuición, unida a la creatividad, para enfrentar estratégicamente los obstáculos del entorno. De esta manera se logran mejores productos y servicios que cubran o superen las expectativas y exigencias de los clientes. Tales resultados son el producto del alto nivel de compromiso de todos los integrantes de la organización.

La cultura organizacional

Las organizaciones tienen una finalidad, objetivos de supervivencia; pasan por ciclos de vida y enfrentan problemas de crecimiento. Tienen una personalidad, una necesidad, un carácter y se las considera como micro sociedades que tienen sus procesos de socialización, sus normas y su propia historia. Todo esto está relacionado con la cultura.

Al respecto Robbins (1991) plantea:

La idea de concebir las organizaciones como culturas (en las cuales hay un sistema de significados comunes entre sus integrantes) constituye un fenómeno bastante reciente. Hace diez años las organizaciones eran en general, consideradas simplemente como un medio racional el cual era utilizado para coordinar y controlar a un grupo de personas. Tenían niveles verticales, departamentos, relaciones de autoridad, etc. Pero las organizaciones son algo más que eso, como los individuos; pueden ser rígidas o flexibles, poco amistosas o serviciales, innovadoras y conservadoras..., pero una y otra tienen una atmósfera y carácter especiales que van más allá de los simples rasgos estructurales. Los teóricos de la organización han comenzado, en los últimos años, a reconocer esto al admitir la importante función que la cultura desempeña en los miembros de una organización.

Conceptualización de la Cultura Organizacional

El concepto de cultura es relativamente nuevo en cuanto a su aplicación a la gestión empresarial y más aún en el ámbito de las Instituciones Públicas. Es una nueva óptica que permite a la dirección comprender y mejorar las organizaciones. Los conceptos que a continuación se plantearán han logrado gran importancia, porque obedecen a una necesidad de comprender lo que ocurre en un entorno y explican por qué algunas actividades que se realizan en las organizaciones fallan y otras no.

Al revisar todo lo concerniente a la cultura, se encontró que la mayoría de autores citados en el desarrollo del trabajo coinciden, cuando relacionan la cultura organizacional, tanto con las ciencias sociales como con las ciencias de la conducta. Al respecto, Davis (1993) dice que "la cultura es la conducta convencional de una sociedad, e influye en todas sus acciones a pesar de que rara vez esta realidad penetra en sus pensamientos conscientes". Se debe considerar entonces que la gente asume con facilidad su cultura, además, que ésta le da seguridad y una posición en cualquier entorno donde se encuentre.

Por otra parte, se encontró que las definiciones de cultura están identificadas con los sistemas dinámicos de la organización, ya que los valores pueden ser modificados, como efecto del aprendizaje continuo de los individuos; además le dan importancia a los procesos de sensibilización al cambio como parte puntual de la cultura organizacional.

Delgado (1990) sostiene que la "Cultura es como la configuración de una conducta aprendida, cuyos elementos son compartidos y transmitidos por los miembros de una comunidad".

En la misma línea del autor citado anteriormente Schein (1988) se refiere "al conjunto de valores, necesidades expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por ellas. Distingue varios niveles de cultura, a) supuestos básicos; b) valores o ideologías; c) artefactos (jergas, historias, rituales y decoración); prácticas. Los artefactos y las prácticas expresan los valores e ideologías gerenciales".

A través del conjunto de creencias y valores compartidos por los miembros de la organización, la cultura existe a un alto nivel de abstracción y se caracteriza porque condiciona el comportamiento de la organización, haciendo racional muchas actitudes que unen a la gente, condicionando su modo de pensar, sentir y actuar.

Charles Handy citado por González y Bellino (1995), plantea cuatro tipos de culturas organizacionales:

Dependiendo del énfasis que le otorga a algunos de los siguientes elementos: poder, rol, tareas y personas. Basado en esto, expresa que la cultura del poder se caracteriza por ser dirigida y controlada desde un centro de poder ejercido por personas clave dentro de las organizaciones. La cultura basada en el rol es usualmente identificada con la burocracia y se sustenta en una clara y detallada descripción de las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización. La

cultura por tareas está fundamentalmente apoyada en el trabajo proyectos que realiza la organización y se orienta hacia la obtención de resultados específicos en tiempos concretos. Finalmente, la cultura centrada en las personas, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización.

Desde otro punto de vista más general, la cultura se fundamenta en los valores, las creencias y los principios que constituyen los cimientos del sistema gerencial de una organización, así como también al conjunto de procedimientos y conductas gerenciales que sirven de ejemplo y refuerzan esos principios básicos.

Pümpin y García (1990), definen la cultura como "...el conjunto de normas, de valores y formas de pensar que caracterizan el comportamiento del personal en todos los niveles de la organización, así como en la propia presentación de la imagen".

El planteamiento anterior, se refiere a la forma como la cultura vive en la organización. Además demuestra que la cultura funciona como un sistema o proceso. Es por ello, que la cultura no sólo incluye valores, actitudes y comportamiento, sino también, las consecuencias dirigidas hacia esa actividad, tales como la visión, las estrategias y las acciones, que en conjunto funcionan como sistema dinámico.

Importancia de la Cultura Organizacional

La cultura organizacional es la médula de la organización que está presente en todas las funciones y acciones que realizan todos sus miembros. A tal efecto Monsalve (1989) considera que la cultura nace en la sociedad, se administra mediante los recursos que la sociedad le proporciona y representa un activo factor que fomenta el desenvolvimiento de esa sociedad.

Otros autores añaden más características a la cultura, tal es el caso de Katz y Kahn (1995) cuando plantean que las investigaciones sobre la cultura organizacional se han basado en métodos cualitativos, por cuanto; es difícil evaluar la cultura de manera objetiva porque ésta se asienta sobre las suposiciones compartidas de los sujetos y se expresa a través del lenguaje, normas, historias y tradiciones de sus líderes.

La cultura determina la forma como funciona una empresa, ésta se refleja en las estrategias, estructuras y sistemas. Es la fuente invisible donde la visión adquiere su guía de acción. El éxito de los proyectos de transformación depende del talento y de la aptitud de la gerencia para cambiar la cultura de la organización de acuerdo a las exigencias del entorno. Al respecto se debe observar a la cultura organizacional como "la conducta convencional de una sociedad que comparte una serie de valores y creencias particulares y éstos a su vez influyen en todas sus acciones" (Vergara 1989). Por lo tanto, la cultura por ser aprendida, evoluciona con nuevas experiencias, y puede ser cambiada si llega a entenderse la dinámica del proceso de aprendizaje.

Dentro del marco conceptual, la cultura organizacional tiene la particularidad de manifestarse a través de conductas significativas de los miembros de una organización, las cuales facilitan el comportamiento en la misma y, se identifican básicamente a través de un conjunto de prácticas gerenciales y supervisoras, como elementos de la dinámica organizacional. Al respecto Guerin (1992) sostiene que es importante conocer el tipo de cultura de una organización, porque los valores y las normas van a influir en los comportamientos de los individuos.

En los diferentes enfoques sobre cultura organizacional se ha podido observar que hay autores interesados en ver la cultura como una visión general para comprender el comportamiento de las organizaciones, otros se han inclinado a

conocer con profundidad el liderazgo, los roles, el poder de los gerentes como transmisores de la cultura de las organizaciones.

Con respecto a lo anterior, resulta de interés el planteamiento que hace Kurt Lewin en 1948 (citado por Newstrom, 1993), cuando sostiene que el comportamiento individual depende de la interacción entre las características personales y el ambiente que lo rodea. Parte de ese ambiente es la cultura social, que proporciona amplias pistas sobre cómo se conduciría una persona en un determinado ambiente.

Por otra parte, la originalidad de una persona se expresa a través del comportamiento y la individualidad de las organizaciones puede expresarse en términos de la cultura. Hay prácticas dentro de la organización que reflejan que la cultura es aprendida y por lo tanto, deben crearse culturas con espíritu de un aprendizaje continuo. Al respecto Siliceo (1995) sostiene que la capacitación continua al colectivo organizacional es un elemento fundamental para dar apoyo a todo programa orientado a crear y fortalecer el sentido de compromiso del personal, cambiar actitudes y construir un lenguaje común que facilite la comunicación, comprensión e integración de las personas.

Al cultivarse una cultura en la organización sustentada por sus valores, se persigue que todos los integrantes desarrollen una identificación con los propósitos estratégicos de la organización y desplieguen conductas direccionadas a ser autocontroladas (Schein, 1991). Es decir, una cultura es el modo particular de hacer las cosas en un entorno específico.

Características de la Cultura

Con respecto a las características de la cultura Davis (1993) plantea que las organizaciones, al igual que las huellas digitales, son siempre singulares. Puntualiza que poseen su propia historia, comportamiento, proceso de comunicación, relaciones

interpersonales, sistema de recompensa, toma de decisiones, filosofía y mitos que, en su totalidad, constituyen la cultura.

Tanto en sus dimensiones generales como en sus horizontes más específicos, la cultura encarna una manifestación social e histórica. Además, la cultura se expresa en un determinado espacio y en un determinado lugar de los cuales recibe influencias (Guédez, 1996).

"La cultura determina lo que las personas involucradas en ella consideran correcto o incorrecto, así como sus preferencias en la manera de ser dirigidos" (Davis, 1990).

La diferencia entre las distintas filosofías organizacionales, hace que se considere la cultura única y exclusiva para cada empresa y permite un alto grado de cohesión entre sus miembros, siempre y cuando sea compartida por la mayoría.

Los planteamientos anteriormente señalados, se mantienen, porque a partir de sus raíces toda organización construye su propia personalidad y su propio lenguaje. Los cuales están representados por el modelaje (tácticas o estrategias) de cada uno de sus miembros.

Al respecto Guiot (1992) considera que la cultura organizacional:

Permite al individuo interpretar correctamente las exigencias y comprender la interacción de los distintos individuos y de la organización. Da una idea de lo que se espera. Ofrece una representación completa de las reglas de juego sin las cuales no pueden obtenerse poder, posición social ni recompensas materiales.

En sentido opuesto, le permite a la organización aprender. Es sólo gracias a su cultura que la organización puede ser más que la suma de sus miembros. La cultura organizacional desempeña el papel de una memoria colectiva en la que se

guarda el capital informático. Esta memoria le da significación a la experiencia de los participantes y orienta los esfuerzos y las estrategias de la organización.

Es a través de la cultura organizacional que se ilumina y se racionaliza el compromiso del individuo con respecto a la organización. Las organizaciones se crean continuamente con lo que sus miembros perciben del mundo y con lo que sucede dentro de la organización.

El análisis anterior considera la cultura, como una prioridad estratégica, a causa de su evolución particularmente lenta en el tiempo y de su impacto crucial sobre el éxito o el fracaso de las estrategias organizacionales.

En virtud a lo señalado sobre el tema, se puede afirmar que la cultura es el reflejo de factores profundos de la personalidad, como los valores y las actitudes que evolucionan muy lentamente y, a menudo son inconscientes. En consecuencia, la cultura organizacional es entendida como el conjunto de creencias y prácticas ampliamente compartidas en la organización y, por tanto, tiene una influencia directa sobre el proceso de decisión y sobre el comportamiento de la organización. En última instancia, ofrecen incluso ideas, directrices o, como mínimo, interpretaciones de las ideas concernientes a lo que es, y a lo que debería ser el desempeño real de la organización.

Para Robbins (1991): La cultura cumple varias funciones en el seno de una organización. En primer lugar, cumple la función de definir los límites; es decir, los comportamientos difieren unos de otros. Segundo, transmite un sentido de identidad a sus miembros. Tercero, facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses egoístas del individuo. Cuarto, incrementa la estabilidad del sistema social. La cultura es el vínculo social que ayuda a mantener unida a la organización al proporcionar normas adecuadas de los que deben hacer y decir los empleados.

Con base al anterior planteamiento, se puede ir hacia un enfoque más concreto del tema. Es decir, mencionar los efectos de los fenómenos culturales sobre la efectividad empresarial y la situación del individuo. Al respecto Schein (1985) señala:

"Los efectos del mal conocimiento de la cultura son tristemente obvios en el ámbito internacional. El mal conocimiento de la cultura puede ser causa de guerras y del hundimiento de sociedades, como cuando la presencia de subculturas sólidas provoca que la cultura principal pierda su capacidad centralizadora y de integración"

Estos planteamientos enfocan la cultura organizacional como una variable importante que está interrelacionada con el comportamiento organizacional y se concibe como la configuración de la conducta aprendida y de los resultados de dicha conducta, cuyos elementos se comparten y transmiten a los miembros de una sociedad, por otra parte, permite que los micromotivos de los actores (necesidades, creencias, valores, reglas, símbolos) entre otros, formen un macro-comportamiento organizacional.

Analizando lo anterior, se puede considerar que la cultura organizacional contiene aspectos que están interrelacionados, podría entenderse que es un reflejo del equilibrio dinámico y de las relaciones armónicas de todo el conjunto de sub-sistemas, esto significa que en una organización, pueden existir sub-culturas dentro de una misma cultura.

Al respecto Robbins (1991) afirma que "las sub-culturas son propias de grandes organizaciones, las cuales reflejan problemas y situaciones o experiencias comunes de los integrantes. Estas se centran en los diferentes departamentos o las distintas áreas descentralizadas de la organización".

Cualquier área o dependencia de la organización puede adoptar una sub-cultura compartida exclusivamente por sus miembros, éstos, a su vez asumirán los

valores de la cultura central junto con otros que son propios de los trabajadores que se desempeñan en dichas dependencias.

La sub-cultura proporciona un marco de referencia en que los miembros de la organización interpretan actividades y acontecimientos, difíciles de precisar por ser conductas individuales.

En consecuencia, si bien es cierto, que la cultura de una organización es el reflejo del equilibrio dinámico que se produce entre los subsistemas mencionados, no es menos cierto, que se debe comprender el desenvolvimiento y alcance de esta dinámica. Lo que permite ver con más facilidad el comportamiento de los procesos organizacionales.

Guédez (1995) plantea dos aspectos importantes que son: Los subsistemas filosóficos y actitudinales, es decir, que el subsistema filosófico se vincula con la misión, visión y valores de una organización, pues estos aspectos son responsabilidad explícita y directa de la alta dirección. En efecto, son los directivos que deben asumir el papel de facilitadores para esbozar y concretar la misión, visión y valores. Otro subsistema, es el actitudinal, mantiene mucha dependencia del subsistema filosófico, comprende todo lo concerniente a los comportamientos, sentimientos, relaciones y comunicaciones, sentido de trabajo y responsabilidades, inclinación participativa, lealtad e involucración afectiva; este representa la fuente principal del clima organizacional

Por otra parte, la gerencia o dirección, con un claro conocimiento de la misión y la visión de la empresa fomentan la participación del colectivo organizacional en el logro de los objetivos.

La misión puede verse como el nivel de percepción que tenga una personalidad acerca de las respuestas satisfactorias que se le de acerca del objetivo

principal, ético y trascendente de la existencia de la organización Denison (1991). Es decir, que equivale a la respuesta del para qué existe la organización.

El autor citado anteriormente considera que la misión es la razón de ser de cualquier organización, pero no es menos cierto, que la misión proporciona sentido y propósito, definiendo una función social y metas externas para una institución y definiendo funciones individuales con respecto a la función organizacional.

El sentido de la misión requiere que las organizaciones se proyecten a futuro. Esta manera de pensar tiene un impacto sobre la conducta y permite que una organización configure su actual comportamiento contemplando un estado futuro deseado.

Hablar del futuro de una organización, es hablar de la visión de la misma, ésta puede ser vista a partir de las necesidades o requerimientos futuros de la organización, que puedan ser utilizados para propiciar una percepción compartida de la necesidad del cambio y una descripción de la organización futura deseada.

El planteamiento que hace Senge (1990) sobre las visiones compartidas, se basa, en alentar a los miembros de la organización a desarrollar y compartir sus propias visiones personales, y afirma que una visión no se comparte en realidad hasta que se relacione con las visiones personales de los individuos en toda la organización.

Una visión exitosa generalmente está constituida por grupos de individuos comprometidos con la organización y que están dispuestos a proporcionar todo su potencial para el logro de los objetivos propuestos (Jackson, 1992). Es decir, las culturas corporativas surgen de visiones personales y está arraigada en el conjunto de valores, intereses y aspiraciones de un individuo.

Uno de los más grandes desafíos que tendrá que afrontar la gerencia consiste en traducir la visión en acciones y actividades de apoyo. Es importante identificar y delinear la forma como se va a realizar este paso de la teoría a la práctica o de la visión a la acción que implica un equilibrio entre la mejora del ambiente actual y futuro.

2.3. EL CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN.

Las tendencias que pautan el desenvolvimiento del mundo contemporáneo determinan los cambios, es decir, las nuevas actitudes en las empresas, tales como, la globalización de la economía, la conciencia ambientalista, la aceleración de las privatizaciones, las alianzas estratégicas y el avance tecnológico, conforman un ineludible conjunto de condiciones que afectan las organizaciones. La estrategia que mejor interpreta las respuestas ante las demandas de ese entorno tan complejo y cambiante se resume en competitividad.

Naturaleza del cambio en la cultura organizacional

Es propio de la naturaleza de las organizaciones, que ellas cambian con el tiempo y, por tanto, los gerentes por definición, tienen que estar tratando de manejar el cambio con una visión proactiva (Stewart, 1992).

De acuerdo a lo anterior, la misma supervivencia de una organización puede depender de la forma como adapte la cultura a un ambiente de rápido cambio. A partir de esta premisa, las organizaciones que quieren ser competitivas se mantienen en busca de la excelencia, a través de la adquisición de nuevos conocimientos que les permitan estar a la par del entorno y, a su vez, asumir el compromiso de conocer el grado de integración y diversificación de competencias, de manera que puedan, utilizar las herramientas que les permitan estructurar un adecuado portafolio de productos y/o servicios.

Dentro del marco descrito anteriormente, esas son estrategias que toda gerencia debería adoptar para el logro del éxito en el alcance de los objetivos establecidos, según las orientaciones preestablecidas por la visión de la organización.

Implicaciones del cambio de la cultura

El cambio de la cultura implica una modificación de un estado, una condición o situación. Es una transformación característica, una alteración de dimensiones o aspectos más o menos significativos. El panorama actual de las organizaciones se presenta lleno de cambios radicales y con un ritmo sin precedente en la historia de la humanidad.

En la medida que los cambios se vuelven un factor permanente y acelerado, la adaptabilidad del individuo organizacional a tales cambios resulta cada vez más determinante en la supervivencia de cualquier empresa (Bennis, 1984).

Considerando lo anterior como una constante, la realidad permite concluir lo siguiente: las organizaciones se plantean retos y han demostrado que el presente es de quienes se adaptan más agresivamente a las nuevas realidades, que las ciencias gerenciales modernas tienen sentido cuando se aplican adecuadamente, que los retos del futuro son superables cuando se toma conciencia del papel de la innovación en un entorno cambiante.

A medida que las organizaciones desafían el cambio, será determinante que la gerencia desarrolle nuevas tecnologías en función de mejorar las destrezas y habilidades de los individuos. Al respecto, se debe mencionar que todo ello apunta hacia la necesidad de diseñar nuevas estrategias, estructuras y crear nuevas culturas; ello implica una revisión profunda de la actividad directiva.

La esencia de la gestión de la alta dirección, es visualizar acertadamente hacia donde se deben encaminar los esfuerzos de una organización, y lograr moverla al menor costo. Sin embargo, hacer esto no es fácil, ya que se presentan imprevistos, y tantas posibilidades de limitaciones únicas, que resulta complejo enfrentarlas con esquemas rígidos- pero ejecutar el cambio con enfoques nuevos, se sugiere que el cambio en alguna forma es un fenómeno que presenta un reto sin precedentes.

Naím (1989) considera tres ideas básicas acerca de la gerencia del cambio.

Primero: consiste en la capacidad que debe tener la alta gerencia en manejar los cambios, ya que éstos implican costos, riesgos, ineficiencias temporales y cierta dosis de trauma y turbulencia en la organización. Adicionalmente, pueden obligar a la alta gerencia a invertir tiempo y esfuerzos y obviar otros asuntos claves para la empresa. Segundo: una vez que se inicia el cambio, este adquiere una dinámica propia e independiente de quien lo promueve o dirige, es decir, puede suceder que en algunos de los casos más exitosos de cambio, los resultados obtenidos sean armónicos a lo planificado inicialmente. Aunque en algunos casos, lo planificado y lo obtenido no coincida por completo. Este fenómeno es motivado, entre otras cosas, al hecho de que una vez que se desencadena el proceso de cambio, ocurren una serie de eventos, acciones, reacciones, consecuencias y efectos que difícilmente, pueden ser anticipados y controlados por completo por quienes gerencian el cambio. Tercero: el cambio en una empresa es un proceso lento, costoso, confuso y conflictivo, que normalmente ocurre a través de ciertas etapas más o menos comunes.

Por lo tanto, no sólo es importante diseñar y planificar el estado futuro deseado, sino analizar profundamente el estado de transición necesario para que la organización se mueva hacia el objetivo deseado.

Es importante destacar que el cambio requiere de un alto nivel de compromiso, inversión y dedicación al logro de la nueva situación; que si no se cuenta con la participación activa y el apoyo de quienes tienen el poder de toma de decisión en la organización, cuestión que ocurre de manera sistemática, es muy probable que el cambio no sea exitoso o quede inconcluso, lo que puede ser perjudicial para la organización.

Por lo anterior, los cambios son producto del crecimiento de las organizaciones, en cuanto a los planes que desarrollan, por la diversificación de sus acciones, especialización de sus actividades, el liderazgo de sus direcciones y por las características del ambiente donde actúan y compiten los actores organizacionales.

Proceso del cambio planeado

Las organizaciones con visión proactiva tienen la capacidad de percibir y entender los cambios y el efecto que éstos tienen sobre la conducta de los que se involucran Kurt Lewin (1948), citado por Naím (1989) presenta un modelo de cambio en tres etapas: procesos que deben ocurrir en cada una de las fases para lograr el cambio en un sistema humano.

Las organizaciones públicas en México carecen de mecanismos de capacitación para generar sinergias preactivas, la preocupación central se basa en el hecho de “mantener la funcionalidad del sistema”, la procuración de la mejora se basa generalmente en la aplicación de una parte del presupuesto para la capacitación del personal, mismo que inclusive no detecta como una necesidad real algunos de esos programas de adiestramiento provocando un efecto de descongelamiento que generalmente no es entendido correctamente y por tanto, mal enfocado en el futuro inmediato.

Descongelamiento (invalidación), durante esta etapa se generan y consolidan las fuerzas a favor del cambio. Esta es la etapa donde la insatisfacción con la

situación existente alcanza el nivel suficiente como para que se decida cambiarla. La ansiedad, preocupación y motivación deben ser lo suficientemente altos como para justificar los costos de un cambio. En esta etapa además, se ofrecen el mayor número de oportunidades para reducir la resistencia al cambio, a través de la difusión de información que permita conocer las insuficiencias de la situación existente, la necesidad imperante de cambiarla y los rasgos de situación futura que se desea alcanzar. La participación suele ser el mejor antídoto a la resistencia organizacional. Pero hay que entender cuáles son los mecanismos mas adecuados para fomentar esa participación o de lo contrario se puede “forzar” provocando un clima adverso.

En el cambio a través de la reestructuración cognoscitiva, se introducen las modificaciones planeadas, comenzando con las más fáciles de aceptar por parte de la organización, pasando luego gradualmente, a los cambios de mayor complejidad y alcance. Durante este período, el cual suele ser el más largo y costoso, aparecen los problemas y peligros que más dedicación y talento exigen de la alta dirección como ya se verá en el diagnóstico

Nuevo congelamiento (consolidación del cambio), esta fase ayuda a la dirección para que incorpore su nuevo punto de vista, es decir, se crean las condiciones y garantías necesarias para asegurar que los cambios logrados no desaparezcan. El empuje de la alta dirección continúa siendo de vital importancia en esta etapa y el hecho de no contar con dicho apoyo puede conducir a un retroceso en el proceso de cambio e inclusive podría provocar el fracaso definitivo del proceso.

Establecer cambios duraderos significa empezar por abrir las cerraduras o descongelar el sistema social actual, lo que significaría, tal vez, una especie de confrontación, o un proceso de reeducación. Además, el avance conductual, viene a ser una especie de cambio deseado, como en una reorganización. Por último, tienen

que estar alertas y tomar medidas pertinentes que aseguren que el nuevo estado del comportamiento sea relativamente permanente.

En este sentido, es importante señalar que el modelo descrito anteriormente, refleja un proceso social y las decisiones del grupo que lo determina, además, la aplicación de técnicas y herramientas para abordar los síntomas de la organización.

El modelo de cambio planeado de Lippitt, Watson y Westley (1958), citado por Burke (1988) amplían los tres pasos de Lewin (1941) a cinco fases. Según Burke, el paso 1 no se haya aún completado cuando se dé el paso 2, y así sucesivamente. El modelo en referencia comprende los siguientes pasos:

- Desarrollo de la necesidad de cambio (descongelación de Lewin).
- Establecimiento de una relación de cambio.
- Trabajo para lograr el cambio (avance).
- Generalización y estabilización del cambio (recongelación)
- Logro de una relación terminal.

En este sentido se genera un efecto que plantea que el proceso de cambio planificado de una organización cumple siete pasos, a saber:

1. Definir los objetivos a lograr: este paso persigue definir claramente la misión de la organización.

2.- Definir el desempeño deseado es una forma de ver los objetivos como realidades ya logradas.

3. Analizar la organización actual: este paso se denomina diagnóstico, permite identificar que tan lejos se encuentra la organización de los objetivos identificados y el desempeño deseado.

4. Definir los cambios necesarios: consiste en -determinar los asuntos a resolver además de -identificar los aspectos claves, que realmente es importante resolver ya que la naturaleza limitada de recursos impide resolver todos los problemas

5. Diseñar la organización futura: para lo cual se debe -identificar las diferentes opciones que existen para lograr los objetivos propuestos.

6. Planificar los cambios organizacionales, definir la estrategia global del cambio, para lo cual se puede tratar de visualizar diferentes metas para alcanzar la situación futura.

7. Ejecutar los cambios organizacionales. Una vez que los cambios se han identificado y planificado se deben realizar los siguientes pasos -definir la organización para el cambio. - asegurar el liderazgo para el cambio, ya que el mismo es imprescindible como factor de dinamización y conducción del cambio organizacional- asegurar la participación activa todas las personas que conforman la organización.

Al comparar las fases del cambio planeado presentado por los autores mencionados anteriormente, se ha podido encontrar que cada uno de ellos señala diferentes etapas, sin embargo, las diferencias tan sólo se encuentran en las denominaciones y en el énfasis; el proceso global es el mismo.

En otro orden de ideas, se puede decir que el cambio se relaciona con la necesidad que se plantean las organizaciones cuando quieren estar en la cresta de la ola, es decir, para que las organizaciones alcancen altos niveles de rendimiento tendrán que aprender; además, saber qué sienten y qué piensan las personas, con la finalidad de mejorar el comportamiento y así estar dispuestos a la adaptación de los cambios del entorno y, para hacerlo deben, a su vez, cambiarse a sí mismas, que

equivale a transformarse. Ello conlleva a desarrollar en los jefes una nueva aptitud para adaptarse a nuevas situaciones organizacionales.

En consecuencia, Robbins (1992) considera que la alta dirección tiene que ver con la personalidad de los trabajadores, aún cuando existen otras variables de peso que condicionan, modifican y, en cierta manera, contribuyen a determinar los eventos de la vida diaria de la organización.

Por otra parte, la conducta asumida por los trabajadores es modelada por un clima que va perfilando y consolidando rasgos de actuación con un determinado grado de permanencia. Este clima está integrado, por una parte, por la dinámica pasada, que solidifica modos de pensar y actuar; y por la dinámica coyuntural, que activa conductas y sentimientos y puede hasta "descongelar" atributos personales preestablecidos.

"Ningún cambio cultural ocurre con facilidad y, menos pensar, en un cambio a corto plazo" (Stewart, 1992). Es elemental plantearse una necesidad de cambio partiendo de la premisa; de que la cultura debe cambiarse con el fin de ser más consecuente con las demandas competitivas del entorno.

En relación al enfoque anterior, la cultura organizacional constituye parte fundamental, ya que ella está integrada a la satisfacción y bienestar individual y colectivo, conciliando los intereses del sistema para que el resultado que se obtenga sea calificado como ideal, en la organización.

En este sentido, el éxito de las organizaciones será de aquellos jefes que puedan manejar mejor el cambio; pero el manejo del cambio por lo general requiere de empleados comprometidos (Dessler, 1997).

Al respecto Dereve (1990) considera que "tratar de modificar la cultura de una empresa es ciertamente frustrante dado que la gran mayoría de personas se

resisten al cambio, sobre todo, cuando ese cambio se propone en el lugar donde las personas trabajan. A pesar de, que este proceso es difícil hay que realizarlo".

En consecuencia, se pueden crear programas de refuerzo de valores, contratar personas expertas que faciliten estos procesos de cambio y permitan a la organización alcanzar sus objetivos sin traumas.

El cambio genera en las personas amenazas, incertidumbre a lo desconocido, lo cual, es fuente de ansiedad e incomodidad personal. Exacerba la sensación de pérdida de autonomía personal y control sobre los individuos. Todo cambio implica, al menos durante un tiempo, el esfuerzo adicional de tener que aprender a desenvolverse adecuadamente en la nueva situación, lo cual es una fuente adicional de trabajo y de preocupación

Reacción de la organización ante la incorporación del cambio

Los efectos del cambio no son automáticos, ni necesariamente equivalentes a lo esperado. Los mismos operan a través del cambio en las personas; ellas son las que controlan sus resultados. Los sentimientos y valoraciones de los implicados, respecto al cambio, deciden en gran medida su reacción.

Se puede percibir la influencia directa que genera el cambio en las personas afectadas.

En consecuencia, se concibe al hombre y se redenomina dentro de la organización como un actor organizacional, como un ser que busca su desarrollo integral a partir del encuentro de sus tres dimensiones: intelectual, afectiva y social; se habla de organizaciones como el espacio vital que le debe posibilitar al hombre su desarrollo; para que este desarrollo se dé en el actor, se debe ser una organización con necesidad de cambio.

Por lo antes expuesto, las organizaciones deben convertirse en espacios para la comunicación y la reflexión, producto de la construcción conjunta de las personas que la conforman. Además, se debe considerar el cambio de cultura como un proceso continuo de aprendizaje enmarcando al hombre como el centro del desarrollo de una organización.

El proceso educativo puede ser concebido como el proceso de compartir una cultura y/o un conocimiento, con el que se logra el mantenimiento de la cultura existente de la organización.

De acuerdo a lo anterior, ningún cambio puede ser exitoso, sin una planificación previa; además, determinar, si éstos deben ser iniciados por quienes sienten realmente la necesidad del cambio. Es posible que la influencia del liderazgo, tenga sus límites, particularmente en las grandes empresas, donde la alta gerencia se encuentra muy alejada de las funciones de la gerencia a nivel operativo.

Cualquiera que sea el caso, cuando la empresa está en proceso de cambio, las normas culturales deben reorientarse cambiando el sistema de gerencia, es decir, los múltiples procesos gerenciales, la estructura organizacional y el estilo gerencial que impulsa a la empresa para visualizar mejor el cambio se presenta a continuación una metodología para asegurar su éxito.

Tal situación ha originado nuevos retos a la alta gerencia; pero a su vez ha permitido liberar energía e iniciativas suficientes que llevarán a las organizaciones a ser competentes en el mundo de los negocios pero aún mas en el ámbito del gobierno donde los servicios al público se salen del marco de la competitividad al no contar con una guerra de precios.

La competitividad es una estrategia que resulta de combinar el espíritu empresarial con la capacidad de aprender continuamente (Drucker, 1986). En sentido general se puede decir que es una actitud y una aptitud. Es una actitud

orientada hacia la visualización de oportunidades y el control de las amenazas. También es una aptitud que permite mantener e incrementar la preferencia de los clientes por los bienes o servicios que se ofrecen.

En otro orden de ideas, se percibe una interdependencia entre gerencia y cambio: nuevamente se puede plantear que gerenciar es sinónimo de cambiar. Las organizaciones convencionales se planteaban proyectos de cambio para conseguir una condición de estabilidad y equilibrio. Actualmente, el cambio no persigue sosiego y tranquilidad; por el contrario, se cambia para tener una mayor capacidad de cambio. Ahora el cambio se interpreta como el camino natural a través del cual se desenvuelven las organizaciones.

Los cambios han sido como instrumentos de adaptación. Casi todos impulsados por una crisis de misión y estrategia de las organizaciones y por la necesidad de adaptarse, más que por cualquier intención de cambio de la organización interna propiamente dicha. Esta perspectiva refleja que el cambio en las organizaciones a veces se describe como un proceso de conversión de un líder o liderazgo que luego se trasmite a través de toda la empresa.

Las premisas anteriores permiten el planteamiento de la tesis que el espíritu organizacional y el conocimiento son los dos factores más importantes que determinan el éxito de las organizaciones.

Cambio organizacional para una mayor competitividad

El nuevo escenario a que están sujetas las organizaciones, son los cambios apresurados que demandan alta flexibilidad y capacidad de adaptación a las exigencias de su entorno. En este sentido, deben entenderse los cambios como retos permanentes capaces de asegurar el fracaso o el éxito de una organización.

En consecuencia, es de gran importancia para las organizaciones de gobierno, conocer el grado de madurez y disposición que se tenga en el momento de enfrentar los cambios. Una experiencia positiva está dada cuando se refleja la aceptación por parte de los empleados de nuevas políticas, actitud positiva hacia la innovación y el éxito alcanzado en procesos anteriores cuestión que ocurre como fenómeno inicial en una etapa de descongelamiento.

Un elemento clave para la aceptación del cambio de cultura, es la comunicación. La transmisión de valores, creencias a través de procesos de comunicación efectivos.

La claridad de las expectativas se relaciona con la apertura comunicacional en relación con el tema, en todos los niveles de la organización, y la información pertinente y oportuna sobre el proceso de cambio a implantarse.

Para muchas organizaciones, una dirección de cambio organizacional significa también pasar de una cultura tradicional -en la cual prevalecen estilos burocráticos, motivacionales y valores por el poder y la afiliación, y un clima de conformidad; a una cultura del desempeño, donde es posible aportar nuevas ideas; la gente puede asumir riesgos calculados y es incentivada a establecerse metas retadoras, mediante el reconocimiento del mérito y los resultados excelentes.

Si se analiza el lado humano del proceso de cambio para adaptarse a un entorno más competitivo, se puede pensar que la disposición organizacional, el equipo humano y el proceso de implantación del cambio, exigirán características personales fundamentalmente orientadas a hacer un trabajo cada vez mejor, con estándares de excelencia, que permitan incrementar la productividad y la efectividad organizacional.

En otras palabras, es indispensable que la gente posea una serie de competencias directamente asociadas con la excelencia en sus respectivas áreas de responsabilidades, para poder garantizar mayor competitividad.

Por lo anteriormente expuesto, se exige que las responsabilidades de un cargo como: capacidad de influir sobre los demás, pero también integrar grupos y dirigir situaciones conflictivas, productos del proceso de cambio se convierten en actividades sustantivas de la dirección como un enfoque nuevo que aprender.

2.4. LA INFLUENCIA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Medio ambiente externo

La influencia del Medio Ambiente Externo en un proceso de este tipo es crucial, ya que los Campos Organizacionales influyen a lo largo de todas sus actividades y por lo tanto si alguno de los actores dentro del Campo cambia (lo cual es natural), la organización se verá obligada a cambiar para ajustarse a las nuevas condiciones del Medio Ambiente. La Teoría Institucional sugiere que las empresas cambian para alinearse con otras organizaciones en su medio ambiente (Van Reenen. 2001)

A medida que la organización cambia, otras organizaciones registran el cambio y lo interpretan como una señal de que deben reevaluar su propia posición estratégica. Según Bloodgood y Morrow (2001), los gerentes que inician el cambio interpretan que cuando otra empresa inicia el cambio en el mismo sentido su propuesta es correcta y la imitación lo valida. Así mismo, al ver que otras empresas están implementando el mismo cambio entonces tratan de acelerar al máximo el cambio para no quedarse atrás. El mismo efecto se produce cuando una organización deshecha una estrategia.

El cambio organizacional divergente es más propenso a ocurrir en aquellos campos organizacionales que tienen grandes fuerzas de apoyo externas y fuerzas institucionales heterogéneas.

Un factor de gran importancia que influye sobre el Cambio Organizacional, se refiere a las ventajas competitivas de los productos o servicios de los competidores, cuando los productos de la organización pierden penetración en el mercado, la necesidad de un Cambio Organizacional enfocado en las aptitudes centrales y la búsqueda de las ventajas competitivas se hace inminente para mantenerse viva.

Los cambios tecnológicos pueden ser factor de Cambio Organizacional para las instituciones y empresas cuando éstas no logran mantener la capacidad de desarrollar o usar tecnología de vanguardia y cuando aparecen adelantos en otros productos asociados o sustitutos que reducen el costo y/o aumentan la satisfacción (valor) de los clientes o de los propios usuarios como en el sector gubernamental.

Medio Ambiente Interno.

El medio ambiente interno aparentemente no produce un cambio organizacional por sí mismo, regularmente los motivadores de cambio organizacional se encuentran en el Medio Ambiente Externo y estos motivadores generan los cambios organizacionales que afectan al Medio Ambiente Interno. Sin embargo, se plantea el hecho de que existen cambios organizacionales de diferentes alcances. En un primer sentido se hace patente el cambio debido a la presión social de que ya son objeto las organizaciones de gobierno, sin embargo el ambiente interno se ha “institucionalizado” tanto que se encuentran congeladas en puntos tan fuertes que la resistencia al cambio no permite que las necesidades sociales se sientan dentro de los actores organizacionales pese a que ellos mismos son parte de esa sociedad con necesidades de servicio específicas

Es importante mencionar que en el análisis de Quy Nguyen Huy (2001), se menciona que una causal de Cambio Organizacional se encuentra en el Ambiente Interno específicamente en los aspectos de cultura, creencias y en las relaciones sociales. La duda que se plantea se refiere a si estos factores pueden generar el Cambio Organizacional por si solos o si requieren de alguna directriz que responda a necesidades o motivos externos como ocurre en México.

"La socialización se refiere a las acciones de los agentes de cambio para mejorar la calidad de las relaciones sociales entre los miembros de la organización para realizar su trabajo. Las relaciones sociales en contextos de cambio involucran emociones individuales acerca del poder, así como de la política. En el contexto de enseñanza en el que se asume que un cambio en creencias llevará a cambios en conductas, desde el aspecto sociabilizante, se asume que el cambio en conducta entre los individuos llevará a cambios en las creencias y cultura organizacional. (Dutton, Ashford, O'Neil y Lawrence, 2001).

Por otra parte, la descentralización de autoridad, la tardanza de funciones directivas y el aumento de multitareas son efectos que generan o pueden generar el Cambio Organizacional pero únicamente ante una alta presión social o pública.

Las habilidades parciales que tengan los empleados respecto a sus funciones apoyan al flujo del cambio que se esté realizando en la organización. El cambio técnico es complementario con el capital humano, pero los efectos del Cambio Organizacional no son absolutamente debidos a su correlación con el cambio tecnológico, sin embargo, tienen un papel independiente (Carroll y Hatakenaka, 2001)

Se hace evidente que uno de los factores del Medio Ambiente Interno de gran influencia en el Cambio Organizacional es la comunicación que se desarrolla antes y después de las acciones de cambio. El caso concreto de la relación Empleado-jefe,

puede ocasionar severo rechazo al cambio aún cuando en el empleado exista un profundo respeto por la Organización.

Efectos del Cambio Organizacional en los directivos

Los efectos del Cambio Organizacional en los actores organizacionales de un nivel elevado jerárquico son poco palpables, debido a que los altos mandos son en la mayoría de las ocasiones quienes dirigen o generan el cambio, aunque esto ocurra únicamente en sus modelos mentales. Dentro de las obligaciones de los directivos se encuentra la de mantenerse informados y pendientes de los cambios en el Medio Ambiente, por lo tanto, son los que pueden identificar los cambios significativos que podrían afectar a la organización de la que forman parte y promover acciones de cambio.

Se considera que el nivel jerárquico del directivo influirá en el sentido y grado del cambio; es decir, si el superior esta cerca de la base de la pirámide organizacional estará mas sensibilizado de las necesidades del Medio Ambiente Interno y esto puede producir Cambios Organizacionales desde adentro de la organización, por el contrario, sí él directivo se encuentra cerca de la punta de la pirámide organizacional, estará mas sensibilizado del Ambiente Externo y esto puede producir Cambios originados por las modificaciones del Ambiente Externo.

Considerando lo anterior, también se debe pensar que la diferencia de origen del cambio entre directivos altos y directivos bajos, puede producir conflictos por no existir una "alineación" de incentivos entre ellos.

Las organizaciones necesitan líderes que puedan vivir en un medio cambiante, pero las organizaciones no tienen los procedimientos adecuados para la selección de estos individuos. Peor aún, los directivos no tienen la experiencia para reconocer a los buenos elementos ya que ellos mismos parecen carecer de liderazgo.

Por otra parte debido a que las organizaciones están conformadas por un conjunto de recursos, la percepción que el jefe tiene de las características de los recursos, puede guiar su toma de decisiones respecto a la estrategia de cambio. Ahora bien, si consideramos que algunos recursos son fuente de ventaja competitiva por ser inimitables y únicos, la percepción del directivo sobre esos recursos es fundamental. El reconocimiento del directivo de la necesidad de cambio obliga al mismo a considerar una de las siguientes posiciones: 1) Hacer caso omiso de la necesidad de cambio y seguir igual, 2) Utilizar los recursos con los que cuenta de manera diferente, 3) Obtener nuevos recursos e insertarlos en la operación con los recursos con los que ya contaba la empresa, 4) Obtener nuevos recursos y no utilizarlos dentro de los recursos con los que ya contaba la empresa. La elección de los directivos dependerá de su percepción de los niveles de certidumbre, determinismo y capacidad de elección que enfrenta la empresa o institución motivada por su campo organizacional.

La incertidumbre es considerada un factor muy importante en las decisiones de alto nivel y por lo tanto tiene implicaciones sobre organizaciones que enfrentan decisiones respecto a cambios organizacionales estratégicos. En función a lo anterior, los directivos generalmente buscan estrategias de cambio que reduzcan el nivel de incertidumbre considerando a la incertidumbre como la falta de información acerca de eventos futuros, de tal manera que las alternativas y sus consecuencias sean impredecibles.

La incertidumbre puede causar que los directivos tengan una visión poco clara de eventos futuros. Sin una clara dirección aceptada por los miembros de la organización existe una muy pequeña posibilidad de iniciar cambios riesgosos, difíciles o caros (Harris y Harris, 2002)

Se debe considerar también, que los efectos del cambio organizacional en los directivos, dependen de su nivel jerárquico y de algunos procesos externos como

podrían ser las fusiones, sin embargo, el papel que primordialmente juegan los directivos es el de ser "Agentes del Cambio". Lo anterior se vuelve paradójico ya que, aunque la mayoría de los jefes desea un cambio y saben qué cambiar, desconocen cómo y por tanto, llegan a desconocer su propia incapacidad para reconocer que carecen de conocimientos específicos para implementar un cambio efectivo, el efecto subsecuentes es la generación de barreras, la imposición, en algunos casos, la tiranía y por ende, la crisis.

Efectos del Cambio Organizacional en los empleados y trabajadores.

La parte mas afectada en un Cambio Organizacional es precisamente la de los empleados y trabajadores que conforman la base dentro de la pirámide organizacional que mas adelante se verá en la escalera crítica institucional (cap. IV) como la parte operativa de la misma. Su papel recibe en muchas ocasiones de manera pasiva los efectos del cambio y se ve obligada a adaptarse a él lo más rápidamente posible.

Los Cambios organizacionales como la integración, el decrecimiento y la eliminación de áreas, alteran la responsabilidad de trabajo de los empleados, reduce la seguridad en el empleo y cambia las perspectivas y expectativas de carrera. Conforme las estructuras organizacionales utilizan estructuras jerárquicas menos verticales las oportunidades de crecimiento en las empresas decrecen y la satisfacción en el trabajo se puede encontrar solamente a través del aprendizaje de nuevas aptitudes y contribuyendo en nuevas actividades. De esta manera los empleados llegan a sentir miedo a la pérdida de empleo y por supuesto, a lo desconocido.

Los cambios organizacionales impactan en todos los niveles de empleados, esto afecta no solamente la relación de los empleados con la organización, si no también con la dirección y sus propios compañeros de trabajo, afecta también los

niveles de confianza que los empleados y trabajadores tienen en la organización, lo cual afecta la lealtad. Al momento de la contratación los empleados y la empresa hacen un compromiso entre ellos, los empleados desarrollan ciertas expectativas psicológicas sobre la compañía que cuando son violadas a través de una reestructura o cambio organizacional tiende a crear desconfianza, resistencia y una falta de lealtad en el empleado.

Un ambiente con mayor cambio crea un clima donde los empleados aprenden de sus competidores y donde la competencia lo hace más competitivo y a su vez menos innovador realmente.

Según Quy Nguyen (2001), la percepción del empleado sobre el cambio organizacional juega un rol integral en el éxito del proceso de reestructura. Las organizaciones deben entender y atender a las perspectivas del empleado, sus factores de motivación y preocupaciones sobre la reestructura para poder ayudarlos en el período de transición al cambio. Sin embargo, aún cuando las organizaciones han estado interesadas en los temas mencionados la gran mayoría de las empresas han sido incompetentes para reestructurarse sin que esto signifique importantes retos a la moral de los empleados.

Los empleados con un compromiso orgánico alto están mas apegados a las metas y valores propios de la organización dando como resultado que los empleados contribuyan con un esfuerzo mayor en nombre de la organización, logrando de esta manera aceptar el cambio. (Malnight, 2001)

Un aspecto importante es ver qué tanto el empleado tiene contacto con los directivos para lograr un mejor acercamiento en las tomas de decisiones, además sería conveniente solicitar a los empleados que mencionen algunos de los proyectos donde puedan ser mas útiles de acuerdo a su perfil.

Alguno de los efectos del cambio organizacional hacia los empleados se ve reflejado en algunas preguntas que ellos mismos hacen las cuales serían:

¿Yo deseo implementar...?

¿Yo podría hacer...?

¿Yo intentaría...?

¿Yo pudiera hacer un trabajo...si yo tuviera?

Un factor constante presente en las organizaciones son los problemas que producen los cambios organizacionales fuertes, para poder contrarrestarlos que mejor que los empleados y trabajadores para que exterioricen el problema real para lograr su pronta solución.

Como se puede apreciar los empleados tienen la oportunidad de estar directamente dentro de las actividades de mejoras continuas. Además, si lo vemos desde un punto de vista real, ellos son los usuarios finales de este cambio, teniendo en sus manos el poder para identificar los beneficios finales.

Capítulo III.

Elementos para el análisis y la construcción de un modelo de Comunicación Organizacional en una Institución Pública.

El tercer capítulo presenta un esfuerzo por resumir la teoría general de sistemas, la interpretación del modelo de tipo ideal de Max Weber (2003) y de científicos sociales que interpretan las actividades humanas dentro de las organizaciones en su desarrollo cotidiano. En ellos se encuentra un conjunto de ejemplos que en función del objeto de estudio de este trabajo de tesis, muestran diversas alternativas desde las cuales puede repensarse la Comunicación Organizacional dentro de las Instituciones Públicas.

Como podrá observarse, las propuestas que se abordan en seguida, presentan caminos diversos para mostrar un proceso que puede seguir la comunicación en su intento por ofrecer explicaciones del devenir del comportamiento productivo de una organización.

Al abordarlas, no sólo se ilustra el conjunto de características que se derivan de trabajos como los que se muestran, sino que se abre, según se plantea, un camino que puede por su utilidad, servir para darnos cuenta del proceso de cambio que pretende hacerse del trabajo de la Comunicación en las Instituciones Públicas.

Por una parte, la Teoría General De Sistemas (Von Bertalanffy, 1976), expone alternativas de las que se debe ocupar la investigación de la estructura y funciones de una organización, recuperando un ordenamiento básico de la visión de este tipo de organizaciones. Por otra parte, Weber y su modelo del tipo ideal (2003), muestra, en cierto sentido, el sostén de esta tesis para la construcción de un modelo ideal sustentado en las características propias de la organización, sus métodos de aprendizaje y sus formas para la toma de decisiones.

3.1 Análisis de la Teoría General de Sistemas (TGS)

La idea central al abordar esta teoría, radica en el hecho de entender la crisis como un proceso sistemático de las organizaciones públicas en México, por tanto se hace necesario su abordaje. Los supuestos básicos de la TGS (Teoría General de Sistemas) son:

Existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales. Esa integración parece orientarse rumbo a una teoría de sistemas.

Dicha teoría de sistemas puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no-físicos del conocimiento científico, especialmente en ciencias sociales.

Con esta teoría de los sistemas, al desarrollar principios unificadores que atraviesan verticalmente los universos particulares de las diversas ciencias involucradas, nos aproximamos al objetivo de la unidad de la ciencia. Esto puede generar una integración muy necesaria en la educación científica.

La TGS afirma que las propiedades de los sistemas, no pueden ser descritos en términos de sus elementos separados; su comprensión se presenta cuando se estudian globalmente que necesariamente es algo que debe contemplarse en el presente estudio.

La TGS se fundamenta en tres premisas básicas:

1. Los sistemas existen dentro de sistemas: cada sistema existe dentro de otro más grande.
2. Los sistemas son abiertos: es consecuencia del anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de cambio infinito con su

entorno, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía.

3. Las funciones de un sistema dependen de su estructura: para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

El interés de la TGS, son las características y parámetros que establece para todos los sistemas. Aplicada en la administración, la empresa se ve como una estructura que se reproduce y se visualiza a través de un sistema de toma de decisiones, tanto individual como colectivamente.

Desde un punto de vista histórico, se verifica que:

- La teoría de la administración científica usó el concepto de sistema hombre-máquina, pero se limitó al nivel de trabajo fabril.
- La teoría de las relaciones humanas amplió el enfoque hombre-máquina a las relaciones entre las personas dentro de la organización. Provocó una profunda revisión de criterios y técnicas gerenciales.
- La teoría estructuralista concibe la empresa como un sistema social, reconociendo que hay tanto un sistema formal como uno informal dentro de un sistema total integrado.
- La teoría del comportamiento trajo la teoría de la decisión, donde la empresa se ve como un sistema de decisiones, ya que todos los participantes de la empresa toman decisiones dentro de una maraña de relaciones de intercambio, que caracterizan al comportamiento organizacional.

Las teorías tradicionales han visto la organización humana como un sistema cerrado. Eso ha llevado a no tener en cuenta el ambiente, provocando poco desarrollo y comprensión de la retroalimentación (feedback), básica para sobrevivir.

El concepto de sistemas no es una tecnología en sí, pero es la resultante de ella. El análisis de las organizaciones vivas revela "lo general en lo particular" y muestra, las propiedades generales de las especies que son capaces de adaptarse y sobrevivir en un ambiente típico. Los sistemas vivos sean individuos o organizaciones, son analizados como "sistemas abiertos", que mantienen un continuo intercambio de materia/energía/información con el ambiente. La TS permite reconceptualizar los fenómenos dentro de un enfoque global, para integrar asuntos que son, en la mayoría de las veces de naturaleza completamente diferente.

Concepto de sistemas

Como ya se dijo, el concepto de sistemas no es una tecnología en sí, pero es la resultante de ella. El análisis de las organizaciones vivas revela "lo general en lo particular" y muestra, las propiedades generales de las especies que son capaces de adaptarse y sobrevivir en un ambiente típico. Los sistemas vivos sean individuos u organizaciones, son analizados como "sistemas abierto, que mantienen un continuo intercambio de materia/energía/información con el ambiente.

La TS permite reconceptualizar los fenómenos dentro de un enfoque global, para integrar asuntos que son, en la mayoría de las veces de naturaleza completamente diferente. El concepto entonces debe entenderse como:

- Un conjunto de elementos
- Dinámicamente relacionados
- Formando una actividad
- Para alcanzar un objetivo
- Operando sobre datos/energía/materia

- Para proveer información/energía/materia
- Características de los sistemas

Fuente: (Bennis, 1984)

Sistema es un todo organizado y complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario. Es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Los límites o fronteras entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad.

Según Bennis (1984), sistema es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas. De ahí se deducen dos conceptos: propósito (u objetivo) y globalismo (o totalidad).

Propósito u objetivo: todo sistema tiene uno o algunos propósitos. Los elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.

Integración o totalidad (wholeness): un cambio en una de las unidades del sistema, con probabilidad producirá cambios en las otras. El efecto total se presenta como un ajuste a todo el sistema. Hay una relación de causa/efecto. De estos cambios y ajustes, se derivan dos fenómenos: entropía y homeostasis.

Entropía: es la tendencia de los sistemas a desgastarse, a desintegrarse, para el relajamiento de los estándares y un aumento de la aleatoriedad. La entropía aumenta con el correr del tiempo. Si aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. De aquí nace la negentropía, o sea, la información como medio o instrumento de ordenación del sistema.

Homeostasis: es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del entorno.

Una organización podrá ser entendida como un sistema o subsistema o un supersistema, dependiendo del enfoque. El sistema total es aquel representado por todos los componentes y relaciones necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. Los sistemas pueden operar, tanto en serie como en paralelo.

Tipos de sistemas

En cuanto a su constitución, según Bennis (1984), pueden ser físicos o abstractos:

- Sistemas físicos o concretos: compuestos por equipos, maquinaria, objetos y cosas reales. El hardware (estructura).
- Sistemas abstractos: compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Muchas veces solo existen en el pensamiento de las personas. Es el software (capacidad).

En cuanto a su naturaleza de interacción con el medio ambiente que los rodea, pueden cerrados o abiertos:

Sistemas cerrados: no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, son herméticos a cualquier influencia ambiental. No reciben ningún recurso externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados. Se da el nombre de sistema cerrado a aquellos sistemas cuyo comportamiento es determinístico y programado y que opera con muy pequeño intercambio de energía y materia con el ambiente. Se aplica el término a los sistemas

completamente estructurados, donde los elementos y relaciones se combinan de una manera peculiar y rígida produciendo una salida invariable, como las máquinas.

Sistemas abiertos: presentan intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas. Intercambian energía y materia con el ambiente. Son adaptativos para sobrevivir. Su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización.

Los sistemas abiertos no pueden vivir aislados. Los sistemas cerrados, cumplen con el segundo principio de la termodinámica que dice que "una cierta cantidad llamada entropía, tiende a aumentar al máximo". (Von Bertalanffy, 1976)

Existe una tendencia general de los eventos en la naturaleza física en dirección a un estado de máximo desorden. Los sistemas abiertos evitan el aumento de la entropía y pueden desarrollarse en dirección a un estado de creciente orden y organización (entropía negativa). Los sistemas abiertos restauran su propia energía y reparan pérdidas en su propia organización. El concepto de sistema abierto se puede aplicar a diversos niveles de enfoque: al nivel del individuo, del grupo, de la organización y de la sociedad, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

	Entradas		Salidas	
	Información		Información	
	Energía	Transformación	Energía	
Ambiente	Recursos	o	Recursos	Ambiente
	Materiales	procesamiento	Materiales	

Modelo genérico de sistema abierto

Fuente: TGS Internet.

Parámetros de sistemas

El sistema se caracteriza por ciertos parámetros. Parámetros debe entenderse como constantes arbitrarias que caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema.

Los parámetros de los sistemas son:

- Entrada o insumo o impulso (input): es la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación del sistema.
- Procesamiento o procesador o transformador (throughput): es el fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. Generalmente es representado como la caja negra, en la que entran los insumos y salen cosas diferentes, que son los productos.
- Salida o producto o resultado (output): es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema. Los resultados de los sistemas son finales, mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.

Retroacción o retroalimentación o retroinformación (feedback): es la función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio.

Ambiente: es el medio que envuelve externamente el sistema. Está en constante interacción con el sistema, ya que éste recibe entradas, las procesa y efectúa salidas. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo.

Aunque el ambiente puede ser un recurso para el sistema, también puede ser una amenaza.

El sistema abierto.

El sistema abierto como organismo, es influenciado por el medio ambiente e influye sobre él, alcanzando un equilibrio dinámico en ese sentido.

La categoría más importante de los sistemas abiertos son los sistemas vivos. Existen diferencias entre los sistemas abiertos (como los sistemas biológicos y sociales, a saber, células, plantas, el hombre, la organización, la sociedad) y los sistemas cerrados (como los sistemas físicos, las máquinas, el reloj, el termóstato):

El sistema abierto interactúa constantemente con el ambiente en forma dual, o sea, lo influencia y es influenciado. El sistema cerrado no interactúa.

El sistema abierto puede crecer, cambiar, adaptarse al ambiente y hasta reproducirse bajo ciertas condiciones ambientales. El sistema cerrado no.

Es propio del sistema abierto competir con otros sistemas, no así el sistema cerrado.

Al igual que los organismos vivos, las empresas tienen seis funciones primarias, estrechamente relacionadas entre sí:

1. Ingestión: las empresas hacen o compran materiales para ser procesados. Adquieren dinero, máquinas y personas del ambiente para asistir otras funciones, tal como los organismos vivos ingieren alimentos, agua y aire para suplir sus necesidades.
2. Procesamiento: los animales ingieren y procesan alimentos para ser transformados en energía y en células orgánicas. En la empresa, la producción es equivalente a este ciclo. Se procesan materiales y se

desecha lo que no sirve, habiendo una relación entre las entradas y salidas.

3. Reacción al ambiente: el animal reacciona a su entorno, adaptándose para sobrevivir, debe huir o si no atacar. La empresa reacciona también, cambiando sus materiales, consumidores, empleados y recursos financieros. Se puede alterar el producto, el proceso o la estructura.
4. Provisión de las partes: partes de un organismo vivo pueden ser suplidas con materiales, como la sangre abastece al cuerpo. Los participantes de la empresa pueden ser reemplazados, no son de sus funciones sino también por datos de compras, producción, ventas o contabilidad y se les recompensa bajo la forma de salarios y beneficios. El dinero es muchas veces considerado la sangre de la empresa.
5. Regeneración de partes o Antopoesis: las partes de un organismo pierden eficiencia, se enferman o mueren y deben ser regeneradas o relocalizadas para sobrevivir en el conjunto. Miembros de una empresa envejecen, se jubilan, se enferman, se desligan o mueren. Las máquinas se vuelven obsoletas. Tanto hombres como máquinas deben ser mantenidos o relocalizados, de ahí la función de personal y de mantenimiento.
6. Organización: de las funciones, es la requiere un sistema de comunicaciones para el control y toma de decisiones. En el caso de los animales, que exigen cuidados en la adaptación. En la empresa, se necesita un sistema nervioso central, donde las funciones de producción, compras, comercialización, recompensas y mantenimiento deben ser coordinadas. En un ambiente de constante cambio, la previsión, el planeamiento, la investigación y el desarrollo son aspectos necesarios para que la administración pueda hacer ajustes.

El sistema abierto es un conjunto de partes en interacción constituyendo un todo sinérgico, orientado hacia determinados propósitos y en permanente relación de interdependencia con el ambiente externo.

La organización como sistema abierto

Herbert Spencer (1896) afirmaba a finales del siglo XIX:

"Un organismo social se asemeja a un organismo individual en los siguientes rasgos esenciales:

- En el crecimiento.
- En el hecho de volverse más complejo a medida que crece.
- En el hecho de que haciéndose más complejo, sus partes exigen una creciente interdependencia.
- Porque su vida tiene inmensa extensión comparada con la vida de sus unidades componentes.
- Porque en ambos casos existe creciente integración acompañada por creciente heterogeneidad".

Según la teoría estructuralista, Taylor, Fayol y Weber usaron el modelo racional, enfocando las organizaciones como un sistema cerrado. Los sistemas son cerrados cuando están aislados de variables externas y cuando son determinísticos en lugar de probabilísticos. Un sistema determinístico es aquel en que un cambio específico en una de sus variables producirá un resultado particular con certeza. Así, el sistema requiere que todas sus variables sean conocidas y controlables o previsibles. Según Fayol la eficiencia organizacional siempre prevalecerá si las variables organizacionales son controladas dentro de ciertos límites conocidos.

Características de las organizaciones como sistemas abiertos

Las organizaciones poseen todas las características de los sistemas abiertos. Algunas características básicas de las organizaciones son:

Comportamiento probabilístico y no-determinístico de las organizaciones: la organización se afecta por el ambiente y dicho ambiente es potencialmente sin fronteras e incluye variables desconocidas e incontroladas. Las consecuencias de los sistemas sociales son probabilísticas y no-determinísticas. El comportamiento humano nunca es totalmente previsible, ya que las personas son complejas, respondiendo a diferentes variables. Por esto, la administración no puede esperar que consumidores, proveedores, agencias reguladoras y otros, tengan un comportamiento previsible.

Las organizaciones como partes de una sociedad mayor y constituida de partes menores: las organizaciones son vistas como sistemas dentro de sistemas. Dichos sistemas son complejos de elementos colocados en interacción, produciendo un todo que no puede ser comprendido tomando las partes independientemente. Talcott Parsons indicó sobre la visión global, la integración, destacando que desde el punto de vista de organización, esta era un parte de un sistema mayor, tomando como punto de partida el tratamiento de la organización como un sistema social, siguiente el siguiente enfoque:

- La organización se debe enfocar como un sistema que se caracteriza por todas las propiedades esenciales a cualquier sistema social.
- La organización debe ser abordada como un sistema funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor.
- La organización debe ser analizada como un tipo especial de sistema social, organizada en torno de la primacía de interés por la consecución de determinado tipo de meta sistemática.

Las características de la organización deben ser definidas por la especie de situación en que necesita operar, consistente en la relación entre ella y los otros subsistemas, componentes del sistema mayor del cual parte. Tal como si fuera un sociedad.

Interdependencia de las partes: un cambio en una de las partes del sistema, afectará a las demás. Las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes escalones de control y de autonomía.

Homeostasis o estado ideal: la organización puede alcanzar el estado firme, solo cuando se presenta dos requisitos, la unidireccionalidad y el progreso. La unidireccionalidad significa que a pesar de que hayan cambios en la empresa, los mismos resultados o condiciones establecidos son alcanzados. El progreso referido al fin deseado, es un grado de progreso que está dentro de los límites definidos como tolerables. El progreso puede ser mejorado cuando se alcanza la condición propuesta con menor esfuerzo, mayor precisión para un esfuerzo relativamente menor y bajo condiciones de gran variabilidad. La unidireccionalidad y el progreso solo pueden ser alcanzados con liderazgo y compromiso.

Fronteras o límites: es la línea que demarca lo que está dentro y fuera del sistema. Podría no ser física. Una frontera consiste en una línea cerrada alrededor de variables seleccionadas entre aquellas que tengan mayor intercambio (de energía, información) con el sistema. Las fronteras varían en cuanto al grado de permeabilidad, dicha permeabilidad definirá el grado de apertura del sistema en relación al ambiente.

Morfogénesis: el sistema organizacional, diferente de los otros sistemas mecánicos y aun de los sistemas biológicos, tiene la capacidad de modificar sus maneras estructurales básicas, es identificada como su principal característica identificadora.

Es por todo lo expuesto anteriormente, que se considera la forma de abordar el problema de la aplicación de procesos de comunicación organizacional abriendo la posibilidad de comprensión de este trabajo en una organización como la Secretaría de Gobernación. A la vez que se procura establecer una visión del desarrollo de la Comunicación, la organización, el cambio, la sociología y la administración pública, se han establecido elementos suficientes como para comprender todo aquello que es necesario para introducirnos en el conocimiento del proceso de institucionalización de la comunicación en las organizaciones públicas.

3.2. WEBER Y EL TIPO IDEAL

Weber no puede ser etiquetado únicamente como sociólogo, ya que sus intereses y preocupaciones se extendieron a diversas disciplinas. En sus obras abordó la economía, el derecho, la filosofía y la historia comparativa, además de la sociología, y gran parte de su trabajo se centró también en el desarrollo del capitalismo. Como otros pensadores de su tiempo, intentó comprender el cambio social. Estuvo influido por Marx pero fue muy crítico con algunas de sus principales ideas.

Para Weber (2003) los factores económicos son importantes, pero el impacto de las ideas y los valores culturales sobre el cambio social es igualmente significativo (disentía en este aspecto con Marx), ayudando a que se constituya una sociedad y conformando nuestras acciones individuales, esta valoración es sumamente importante para la comprensión de esta investigación y sus resultados. Sin embargo en este trabajo, el factor económico sólo se tomará en cuenta como un factor interno y no externo, de ahí la importancia de la valoración de su idea sobre los valores culturales típico ideales.

Para Weber, el objeto de estudio de la sociología es la acción social y el individuo como actor (línea subjetiva). La sociedad estaría formada por

interacciones, acciones y relaciones sociales creadas por los hombres en su determinado ámbito. Parte del hombre relacionado (individuo) para llegar a la sociedad.

El método que utiliza es el histórico comparativo, al tomar a la sociedad como unidad de análisis y al buscar los factores que expliquen las diferencias y semejanzas entre las sociedades.

La concepción que Weber tiene de la conducta humana, se caracteriza por haber resaltado el hecho de su predictibilidad. El hombre “es tan predecible como los acontecimientos o los hechos del mundo natural: La predictibilidad de los hechos de la naturaleza, por ejemplo en las predicciones meteorológicas, no son tan seguras como el cálculo de las acciones de alguien que conocemos” (Giddens, 1998)

El "tipo ideal", como concepto histórico y sociológico, es respectivamente el concepto de una acción racional históricamente situada o de una acción social racional de ocurrencia general.

En la búsqueda de un método comprensivo que no estuviera reñido con la explicación a través de leyes y normatividad, pero que a su vez subordinara a éstas, Weber afirmará repetidamente que la formación del concepto típico-ideal de acción racional relacionada con los fines y la comprobación del enunciado causal presupone el conocimiento de "leyes", entendidas éstas como "regularidades empíricas de acontecimiento”.

La importancia del análisis del valor en el modelo típico de Weber radica en las acciones racionales implicando en su contenido lógico la posibilidad objetiva o causación adecuada, es decir los efectos que puede idóneamente causar la acción conceptualmente elaborada.

La formación del tipo ideal es entonces, un primer momento, un proceso de análisis unilateralmente selectivo y resaltador de ciertos “rasgos singulares, “significativos”, “esenciales”, “específicos”, del hecho u objeto de estudio como en este caso la secretaría de gobernación y en un segundo momento es un proceso de síntesis que reúne estos elementos característicos en una conexión de acción intencional eficiente y generante. De ahí que pretenda usarse esta teoría para generar el modelo de comunicación en la Secretaría de Gobernación del estado de Puebla a razón de analizar esos rasgos singulares y sintetizarlos conectando las variables más importantes de la acción dentro de la dependencia.

El tipo ideal, en el sentido de su contenido lógico, marcado por la peculiaridad de su objeto y por su índole dinámico-genética, no es ni puede ser un concepto promedio (o tipo normal de Durkheim) ni un concepto descriptivo o de definición.

Mas bien, pone énfasis en su carácter de actividad y eficiencia causal, en lo que pueden causar los “efectos de”, en el sentido estricto de explicar los efectos de la comunicación en las relaciones de trabajo y en la productividad de una organización de gobierno, de esta manera el tipo ideal se aleja de los conceptos porcentuales y clasificatorios que buscan representar el modo de ser, mas que una facultad de hacer.

Por un lado la síntesis conceptual, como resultante de un análisis dirigido por valores, no puede ni debe ser una copia sin supuestos de hechos objetivos, por lo que resulta relevante la significación cultural y su calidad histórica.

Ahora bien, a lo largo de este trabajo, se ha mencionado en repetidas ocasiones que la secretaría de gobernación poblana es un elemento distinguible entre las otras secretarías por diversas razones, no deben tomarse estas observaciones con el afán de generar un estudio por tratarse de una secretaría arquetípica o bien porque

pueda serlo, el estudio final tampoco pretende serlo ya que si bien es una propuesta de implementación basada en un estudio científico si debe de carecer de los elementos y rasgos culturales que deben distinguir a otras dependencias, no se pretende construir una idealidad arquetípica, sino mantener una posición lógica real que no por ello puede calificarse de idéntica en relación con otras dependencias, aunque bien puede ser una aproximación.

Esta posición lógica, Weber la plantea desde su significado metodológico, atribuyéndole una función heurística en un doble nivel, el de la “exposición” y el de la “investigación”. La primera función de exposición o esclarecimiento, nos permite producir conceptos precisos y unívocos para el desarrollo del modelo de diagnóstico; la segunda función de investigación nos ayuda a producir hipótesis explicativas individuales.

Respecto de la investigación, el concepto típico ideal pretende guiar el juicio de imputación, no es una hipótesis pero quiere señalar una reorientación a la formación de las hipótesis, no es tampoco una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión para representarla.

Los tipos ideales revisten un elevado valor heurístico para la investigación y un considerable valor sistemático para la exposición cuando se les aplica como un medio conceptual para la comparación y medición de la realidad respecto de ellos.

Ahora bien, para poder entender mejor los conceptos globalizadores que Weber usa como “nación”, “estado”, “sociedad”, “clase”...sólo mediante fórmulas conceptuales típico ideales se vuelven racionalmente nítidos en su especialidad, por tanto, usaremos la misma categoría para conceptualizar los nuevos elementos de construcción del modelo dentro de sus usos y aplicaciones por la vía de la confrontación de lo empírico con el tipo ideal y los puntos de vista que surjan en cada caso.

El empleo de estos conceptos colectivos, como el de comunicación organizacional, con los cuales se elabora el lenguaje cotidiano, es siempre la ocasión de confusiones de pensamiento o de voluntad y con frecuencia, el instrumento de dudosos contrabandos pero en mayor frecuencia un medio de obstaculizar el desarrollo de un planteamiento correcto.

El modelo pretende arrancar con conceptos “racionalmente evidentes” de orden lógico, aún antes de recurrir a la experiencia para contradecirlos o verificarlos.

Los conceptos como comunicación organizacional, cultura, valores, liderazgo...recurren a la búsqueda de un concepto que no debe ser contradictorio en el orden lógico y por tanto, que respondan al tipo ideal. Para lo anterior y de acuerdo al tipo ideal, se deben reunir varios rasgos determinados y singulares del objeto de estudio en un cuadro conceptual unitario carente de contradicciones. Más allá de la inevitable selección de estos elementos de construcción de un modelo y de sus componentes históricos, se exige la organización conceptual no contradictoria. La relación de valor es el principio de la selección de la materia del concepto, pero el principal que da forma y orden a la materia es estrictamente lógico y no valorativo, es el principio de identidad o no-contradicción.

De esta manera debe quedar claro el límite de la función que desempeñan los valores culturales en el método, es decir, éstos operan exclusivamente sujetos a normas lógicas.

No es un problema entonces destacar que para que el modelo sea uno que pueda operar en otros ámbitos, habría que generar una investigación posterior a la presente que conjugue los hechos históricos para hacer una distinción lógica entre las representaciones y los conceptos.

De acuerdo con Weber, la heurística propone ir más allá de la constatación de conexiones concretas para establecer la significación cultural de un proceso

individual con el propósito de laborar conceptos que son determinables de manera precisa como tipos ideales, mediante estos conceptos se domina comprensivamente la realidad de acuerdo a su contenido, y cuanto más apremiante se vuelve una significación cultural, mas apremiante la necesidad de laborar conceptos claros determinados no sólo de manera particular sino en la mayoría o totalidad de sus aspectos.

Se supone que la finalidad de los conceptos es constituir copias representativas de la realidad objetiva, donde entonces se debe entender que los conceptos no son ya fin, sino medio con miras a conexiones significativas desde puntos de vistas individuales.

Para poder explicar mejor el modelo, de donde viene, cómo funciona, cuáles son sus principales componentes y sus posibles consecuencias, es indispensable construir conceptos ideales con el fin de poder elaborar representaciones en conceptos, esta elaboración conceptual implica la organización de las intuiciones y representaciones de los valores y las acciones de un objeto de estudio.

La comunicación representa un papel importante dentro del desarrollo actual de las instituciones, por ello, la creación del modelo basada en los tipos ideales pretende, más que ninguna otra cosa, demostrar que la generación de negentropías se hace patente ya que no sólo debe ser considerada la estructura formal para el buen desempeño de un sistema y que éste por si mismo tampoco es suficiente aún cuando se considerara estar bien ordenado.

Por ello el logro de la científicidad mediante la explicación causal pretende establecer que las hipótesis planteadas en esta investigación son correctas.

Explicar el origen de los efectos, o de los problemas, significan malentendidos morales, que ocupan a los integrantes de una institución, ya que, si bien es cierto que la historia determina el curso del futuro, olvidando las

circunstancias y el medio ambiente mediatos se provoca la “decadencia cultural interna de una organización” (Giddens, 2002).

Según Weber, si la ciencia existe para la producción de enunciados causales, entonces el tipo ideal tiene un significado científico en cuanto logra conducir al hallazgo y a la construcción de explicaciones. Sólo si el concepto típico se resuelve en predicación causal cumple su cometido y tarea, que es justo lo que tratará de generar como propuesta esta investigación en relación con la comunicación organizacional.

La formación de un modelo típico ideal es necesaria y estratégica para desplegar y traducir los conceptos en los términos de un enunciado en relación causal.

La lógica del modelo debe ser explicada implicando una causa adecuada o posibilidad objetiva, o lo que Weber llama la posibilidad de que los efectos y objetos puedan desatar una acción racional.

Por supuesto esta acción debe corresponder a la causalidad y tiempos históricos en que el objeto de estudio se encuentre en tránsito, generando un contexto posible bajo estrictas condiciones de comportamiento racional y lógico.

La idea del tipo ideal ayudará a determinar en el modelo la relación entre la historia y la experiencia racional actual del objeto de estudio. Los procesos de desarrollo fueron considerados por Weber como tipos ideales, aún cuando esta construcción dio lugar a polémicas que aún se estudian, no será motivo de análisis en esta investigación, sin embargo explicar la aparición de ciertos hechos que desde la perspectiva valorativa de la cultura pueden ser calificados como históricos.

Por esta razón el modelo pretende generar dos campos de explicación a desarrollar. El primero apunta a conocer un determinado contexto-individuo, sus

circunstancias, fines, interacciones, estrategias instrumentales y por ende, consecuencias de su universo de acción. El segundo apuntaría a conocer el proceso que da origen a la aparición de un determinado contexto-individuo histórico.

Estas dos perspectivas culturales valorativas se derivan de intereses de conocimientos buscando lograr explicaciones que estén interconectadas y sean interdependientes para poder explicarse entre sí (Administración-Comunicación Comunicación-Productividad).

En esta óptica el interés sería conocer el objeto en si mismo y por si mismo. Se trataría de comprender su individualidad característica como un todo de acciones y relaciones determinadas, dentro del cual se formaron y consolidaron ideas, valores, actitudes, instituciones específicas que el que escribe considera y valora como dignas de estudio y de conocimiento.

Para ello, se estudia a la Institución propuesta, estudiando a sus integrantes como un todo construyendo típico-idealmente en el modelo, su estructura racional de acción propia y congruente con el fin de generar la posibilidad objetiva para explicar los hechos particulares que suceden en su contexto y tiempo considerándolos como sus efectos.

3.3. MODELO SOCIOTECNICO DE TAVISTOCK

Fue propuesto por sociólogos y psicólogos del Instituto de Relaciones Humanas de Tavistock, con base en investigaciones realizadas en minas de carbón inglesas y empresas textiles hindúes (RICE, 1986).

Su inclusión en este documento se debe a que concibe a la organización como un sistema sociotécnico estructurado sobre dos subsistemas:

El subsistema técnico: conlleva la tecnología, el territorio y el tiempo. Es el responsable de la eficiencia potencial de la organización.

El subsistema social: comprende los individuos, las relaciones sociales y las exigencias de la organización tanto formal como informal. Transforma la eficiencia potencial en eficiencia real.

Estos dos subsistemas presentan una íntima interrelación, son interdependientes y se influyen mutuamente. El enfoque sociotécnico concibe a la organización como una combinación de tecnología y a la vez un subsistema social. El modelo de sistema abierto propuesto por el enfoque sociotécnico, importa cosas del medio ambiente, las cuales en base a ciertos procesos de conversión, convierte en productos, servicios, etc., para exportar. La tarea primaria de la organización es algo que le permita sobrevivir dentro de ese proceso de:

1. Importación: adquisición de materias primas.
2. Conversión: transformación de las importaciones en exportaciones.
3. Exportación: colocación de los resultados de la importación y de la conversión.

El fundamento de este enfoque es que cualquier sistema de producción requiere tanto una organización tecnológica como una organización de trabajo. La tecnología limita la especie de organización de trabajo posible, aunque la organización presenta propiedades sociales y psicológicas propias pero independientes de la tecnología.

Las organizaciones tienen una doble función: técnica (relacionada con la coordinación del trabajo e identificación de la autoridad) y social (referente a los medios de relacionar las personas, para lograr que ellas trabajen juntas).

El subsistema técnico es determinado por los requisitos típicos de las tareas que son ejecutadas por la organización. La tecnología determina el tipo de entrada humana necesaria a la organización. También es el factor determinante de la estructura organizacional y de las relaciones entre los servicios. Pero este subsistema no puede ser visualizarse aisladamente, ya que es el responsable por la eficiencia potencial de la organización. Los subsistemas técnico y social coexisten, si uno se altera, el otro tendrá repercusiones.

En su mayoría, las organizaciones mexicanas, tanto públicas como privadas, se han planteado la necesidad de elevar los niveles de productividad y competitividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la modificación de sus procesos productivos y formas de organización del trabajo, así como en el diseño de nuevas estrategias económicas adaptadas a las nuevas realidades. Estas nuevas estrategias y formas de organización del trabajo permiten una mayor versatilidad de las funciones directivas.

En cuanto a la actividad específica de recursos humanos también se observan cambios fundamentales en el nuevo enfoque que se le ha dado a esta función. Se trata ahora de un enfoque global que permite vincular las actividades que le son propias, con todas las funciones motoras de la organización, permitiendo así una visión más integral de la actividad sustantivas de la organización y una mayor contribución a la efectividad de la misma.

El planteamiento antes señalado, considera que los cambios están conformando un nuevo tipo de cultura organizacional, caracterizada por una nueva manera de pensar y de visualizar la organización, por una nueva manera de desarrollar las actividades, y una actitud abierta hacia la innovación y la creatividad. Todo esto repercute en la efectividad general de la organización. Esto significa que la función de los recursos humanos debe desarrollar habilidades y actividades para reforzar y mantener en todo el personal, incluyendo los estratos gerenciales, un alto

espíritu de compromiso con la organización, lo cual requiere del diseño de estrategias o formas de acción que día a día refuercen la cultura del cambio hacia la excelencia.

Cuando se trata de cambios organizacionales es conveniente entender que ellos deben sucederse como consecuencia de una actitud existente en la organización, y que los mismos deben ser congruentes con la cultura organizacional existente. Esto explica el fracaso de muchos programas de mejoramiento, cuando éstos son impuestos sin que hayan ocurridos los ajustes organizacionales requeridos para garantizar su éxito. En muchas empresas éste ha sido el caso de los programas de calidad total.

Para lograr este enfoque integral es necesario que los directivos tengan una visión diferente acerca de su papel como motores de la organización y que sean proactivos en su desempeño.

Los jefes proactivos son aquéllos que se sienten comprometidos con la organización y se caracterizan por: inspirar una visión compartida en la organización y desplegar esa visión en la misma, validando cómo ésta se integra con las visiones individuales de los miembros de la institución; determinar sus valores; desarrollar un proceso de dirección estratégica para desarrollar el plan de acción con el objeto de alcanzar la visión y las estrategias necesarias, y un proceso de evaluación de los objetivos y metas estratégicas con énfasis en el apoyo para lograr las metas, no en fijar objetivos arbitrariamente desligados de la visión de la empresa. La visión es establecida por los líderes, por tanto, se alcanzará en la medida que éstos estén en sintonía con las visiones individuales de cada uno de los integrantes de la organización cuestión que se vuelve trascendente en gobierno dado el carácter cultural de resistencia de los actores organizacionales.

3.4. Rugarcía (2000) y la importancia del modelo trascendental de aprendizaje para la toma de decisiones.

Tomar decisiones es una constante en el mundo organizacional, es una actividad que no solamente compete ya a los ámbitos directivos ya que se ha empezado a crear una conciencia colectiva que alimenta la iniciativa y por tanto la toma de decisiones, sin embargo, estas decisiones no son las mas adecuadas ya que de manera sistemática y como se verá en el diagnóstico, conducen a un estado de crisis y de entropía en la administración pública.

Considerando que el concepto de negentropía se hace presente, para la implementación de un modelo nuevo de diagnóstico y un modelo de comunicación que pretenden innovar, se hace necesaria la interpretación de otro modelo que por su simplicidad permite desarrollar conceptos de aprendizaje sencillos, expeditos y que promueven fácilmente los valores de una organización eliminando barreras de manera simultánea.

Para Armando Rugarcía Torres, cuya formación y experiencia como ingeniero, académico y funcionario de instituciones de educación superior, “...detrás de las crisis están principalmente las ideas: esas protagonistas ocultas del quehacer humano...” (Rugarcía 2000), las crisis representan equivocaciones que no son la conjugación de factores internos y externos, sino únicamente de índole humana.

Rugarcía plantea singularmente que las crisis son ocasionadas generalmente por problemas culturales y sociales, aunque la crisis es una constante en nuestra sociedad y regularmente estamos habituados a hacer lo posible por salir de ella, la realidad indica que invariablemente se vuelve a caer en un status crítico cuando se piensa que se acaba de salir de él.

Las razones podrían abundar, sin embargo, el centro de la discusión sobre el origen de la crisis y de la imposibilidad de remediarla, radica en dos modelos de pensamiento que son básicos para entender la propuesta: primero, que la crisis no se puede ver como un área de oportunidad para evolucionar, donde se dejan oportunidades desaprovechadas que por los cambios bruscos, no pueden ser retomadas. En segundo término, las crisis ocurren casi sin darnos cuenta y éstas ocasionan que se cuestione el paradigma educativo, sea cual fuere el nivel, en razón de promover un cambio real, una nueva cultura y un nuevo hombre que sea capaz de imaginar soluciones reales a sus problemas sin caer en ambigüedades.

Para este autor, el conocimiento implica “una seria reflexión sobre el estudio científico de la realidad, lo que implica a su vez: “una reflexión seria sobre lo que se está aprendiendo y un compromiso vital con lo que se va descubriendo”. (Rugarcía 2000)

Toma relevancia un pensamiento constante en la filosofía de aprendizaje de este autor, hasta ahora, la educación ha significado un parteaguas en la evolución social, económica y científica de la humanidad; el caso mexicano en particular, destaca por sus diferencias evolutivas, donde se pregunta claramente si la educación en nuestro país será una cuestión de aprendizaje o de adoctrinamiento. Según él, los esquemas de aprendizaje en las aulas y en las organizaciones tiene que ver con profesores y líderes que estimulan un conocimiento fáctico, mecánico o memorista convirtiendo al conocimiento en simple información, donde los estudiantes inocentemente creen que con aprender un cúmulo de información será suficiente para aplicar conocimientos de manera profesional y social.

Lo anterior, se traslada invariablemente a las organizaciones, en este caso específico, a las organizaciones de gobierno que, si bien gozan de particularidades en los esquemas de trabajo, también siguen pautas de conducta respecto del aprendizaje que se imitan de las aulas universitarias, incluso para aquellos actores

organizacionales que ya siendo miembros de la organización, continúan sus estudios de posgrado en instituciones reconocidas, donde los esquemas se repiten como una constante, formando un círculo tradicional y vicioso que se traslada a las instalaciones mismas de trabajo.

Lo anterior se origina, según Rugarcía, por tres razones fundamentales:

1.- Los egresados no comprenden ni integran los conceptos básicos relacionados con la profesión y la cultura.

2.- No son capaces de manejarlos en situaciones diversas

3.- Son poco capaces para tomar decisiones con seriedad.

Según esto los actores de una organización, al integrarse a la misma, sufren una suerte de aprendizaje que si bien los remota a las aulas (lo tradicional) no les permite ver la nueva cultura de trabajo a la que se están insertando, motivando que no estén plenamente capacitados para realizar las tareas que implica un nuevo empleo, en este caso en el gobierno.

Si bien es cierto que actualmente se pone mayor énfasis en los mecanismos de inducción, también es cierto que un fenómeno recurrente de la administración pública radica en que las contrataciones de personal obedecen más a filiaciones de amistad que a razones profesionales, aún cuando esto ocurre así, la capacitación formal no es suficiente para estos nuevos actores que se suman a un colectivo ya presente y con antigüedad; dichos actores ya con experiencia y antigüedad, transmiten la cultura del trabajo de manera mas efectiva que un mecanismo educativo formal.

En tal caso, para que éstos mecanismos fueran efectivos se necesita de un desarrollo integro donde se logre que los actores organizacionales "...amplíen su

acervo de conocimientos comprendidos e integrados en su mente, desarrollando sus habilidades intelectuales y emocionales que le permitirán manejar los conocimientos y los sentimientos en la solución de problemas de una mejor manera aprendiendo un método de razonamiento que le permita tomar decisiones éticas” (Rugarcía 2000).

El modelo de aprendizaje de Rugarcía se distingue por su simpleza y sencillez, el mismo consta de cuatro pasos:

- a) Atención
- b) Entendimiento
- c) Juicio
- d) Conocimiento

La atención se refiere a todo lo que pasa a través de nuestros sentidos, dando pie a generar mecanismos de percepción que son vitales para el desarrollo cognitivo de un individuo, mayormente si este pertenece a un sistema de trabajo. Según Rugarcía, la atención es el principal de los elementos de este proceso, ya que tradicionalmente, los actores organizacionales están acostumbrados a no poner toda la atención sobre un tema en particular, cayendo inclusive en el error de saltarse este paso tratando de entender aquello que no han podido atender bien.

Dada esta circunstancia, el entendimiento de fenómenos de trabajo es erróneo, ya que los jefes usualmente no ponen la atención suficiente y necesaria a la problemática de sus organizaciones, fundamentando sus decisiones en las opiniones de terceros (asistentes, secretarios, amigos y compadres) equivocando su conocimiento y por ende su juicio.

La atención entonces debe estar orientada a educar a un actor organizacional en razón del corazón ideológico de su organización, no importando su grado jerárquico, lo que posibilita que éste reconozca la fenomenología del trabajo,

incrementando su percepción sobre la problemática interna y haciéndolo mas sensible a los posibles cambios.

Esta dinámica implica que haya un transmisor capaz dentro de la organización, lo que determina un nuevo fenómeno, ya que si éste no está de acuerdo con la información y el conocimiento que transmite provocará automáticamente la generación de barreras en los receptores, lo que compromete directamente a los jefes de todas las áreas en una relación constante de aprendizaje sobre la organización, su cultura, sus procesos y sus actores.

El segundo paso cobra relevancia, ya que una vez que se ha atendido con todos los sentidos una problemática específica, se hace uso del conocimiento teórico de un directivo para poder tender un puente entre los marcos conceptuales y las herramientas para poder aterrizar las estrategias de formación en relación con la organización.

Se identifican entonces las variables críticas de un fenómeno en relación con la productividad mismas que emergen para su análisis un contexto concreto, teniendo siempre como referencia el marco conceptual.

Estos aspectos transforman notablemente la relación tradicional entre formación y productividad, ya que ésta última se vislumbra como el resultado total del colectivo, no únicamente como esfuerzo del aprendizaje del núcleo de “empleados del conocimiento” de la organización, sino de un esfuerzo colectivo de aprendizaje y conocimiento en toda la organización. Siguiendo este planteamiento, aprender y contribuir a la generación del conocimiento de manera constante en los demás actores organizacionales se convierte en una tarea de todos, dando pie a la comunicación organizacional, donde el objetivo primordial no es compartir conocimientos sino generarlos.

La inclusión de todo el personal no solo como objetos de trabajo, o receptores de información cambia, sino como sujetos del cambio y del aprendizaje organizacional, lo que hace a un lado el enfoque tradicionalista y establece nuevos parámetros de conducta en las áreas de toma de decisiones.

En este enfoque el aspecto novedoso es la importancia otorgada al conocimiento tácito del personal respecto de su propia organización, el que se ocupa del funcionamiento y cumplimiento de los objetivos. Cuestión que se vuelve relevante ya que la investigación demuestra que las organizaciones de gobierno se mueven en el esquema tradicionalista donde el empleado es mas un objeto de trabajo que un desarrollador de estrategias operativas enfocadas al cambio, pero donde el mismo actor organizacional operativo demuestra querer abandonar este enfoque, pero al ser forzado por sus jefes a actuar obligatoriamente en un sentido burocrático, acaba por desmotivarse y echar a perder todo el conocimiento adquirido para desarrollar mejor sus funciones.

La base futura del modelo se basa en el aprendizaje, entendiendo que el actor organizacional tiene la real disposición de aprender (de verdad) sólo aquello a lo que le encuentra sentido o lógica, tendiendo a rechazar aquello a lo que no le encuentra sentido. Según el modelo, el único auténtico aprendizaje es el significativo, el que tiene sentido, lo que origina un conocimiento real sobre la problemática de la organización y de su dirección y orientación. Cualquier otro aprendizaje será puramente mecánico y por ende invalidará los esfuerzos de cambio y evolución productiva.

El último elemento, es una característica que le da validez a un pensamiento, a un modelo, a un fenómeno o a la organización misma. Se basa en los propios elementos del modelo en su conjunto dando la posibilidad de crear nuevos significados alrededor de la propia organización, de las personas que la integran y de su entorno, el proceso de juicio es inminentemente social, sin embargo, las personas

más capaces para establecer juicios adecuados son aquellas que tienen un mejor conocimiento de la organización.

El sentido del juicio es meramente relacional, ya que éste surge de la relación entre el nuevo conocimiento con los conocimientos anteriores, el problema es que no hay un aprendizaje significativo anterior y por tanto no hay relación con un conocimiento nuevo.

De esta forma cobran importancia los valores en la organización, dado que los valores se adquieren de forma vivencial, las organizaciones se enfrentan a la problemática de difundir nuevos valores que pretenden la génesis de una organización que se renueva, que cambia y que es más competitiva, sin embargo, la realidad choca con el ideal, ya que aunque se promueven nuevos valores y se intenta que se aprendan y se vivan, la organización “vive” y se desenvuelve en un sistema diferente, mismo que provoca un choque cultural que invariablemente lleva a la crisis, por tanto, el proceso de aprendizaje es nulo en todas las vías y la comunicación se entorpece en toda la jerarquía de la organización. Se vuelve entonces muy importante el aprendizaje por valores pero antes, se vuelve necesaria su detección objetiva, su descripción y su adaptación al sistema de trabajo.

3.4.1. Los valores.

Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas. Estos reflejan las metas reales, así como, las creencias y conceptos básicos de una organización y, como tales, forman la médula de la cultura organizacional (Denison, 1991).

Los valores son los cimientos de cualquier cultura organizacional, definen el éxito en términos concretos para los empleados y establecen normas para la organización (Deal y Kennedy, 1985). Como esencia de la filosofía que la empresa

tenga para alcanzar el éxito, los valores proporcionan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su compromiso diario.

Los valores inspiran la razón de ser de cada Institución, las normas vienen a ser los manuales de instrucciones para el comportamiento de la empresa y de las personas (Robbins, 1991).

Por lo tanto, toda organización con aspiraciones de excelencia debería tener comprendidos y sistematizados los valores y las ideas que constituyen el comportamiento motor de la empresa.

En consecuencia, los planteamientos descritos anteriormente, conducen a pensar que los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de las empresas, en las actas de constitución y en la formalización de la misión y visión de las organizaciones. El rasgo constitutivo de valor no es sólo la creencia o la convicción, sino también su traducción en patrones de comportamiento que la organización tiene derecho de exigir a sus miembros. Los valores se generan de la cultura de la organización, por lo tanto, son acordados por la alta gerencia. Igualmente son exigibles y se toman en cuenta para la evaluación y el desarrollo del personal que integra la organización.

Importancia de los valores

La importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización, crea un sentido de identidad del personal con la organización (Denison, 1991).

Por lo tanto, los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas con las bases sociales y culturales.

Los valores deben ser claros, iguales compartidos y aceptados por todos los miembros y niveles de la organización, para que exista un criterio unificado que compacte y fortalezca los intereses de todos los miembros con la organización (Robbins, 1991).

Sistema de valores

A partir de las diferentes definiciones sobre los valores organizacionales planteadas por los estudiosos citados en la investigación, se puede considerar relevante lo señalado por Monsalve (1989) cuando enfoca este proceso desde la siguientes perspectivas: aprender el valor a través del pensar, reflexionar, razonar y comprender, enseñar el valor a través de su descripción, explicación, ejemplificación y transmisión y actuar el valor convertirlo en un hábito, entendido éste, como la integración del conocimiento.

Aunque los valores sean abstractos, su utilidad organizacional se basa en su capacidad para generar y dirigir conductas concretas o en la factibilidad de su conversión en pautas, lineamientos y criterios para acciones y conductas, lo que determina que siempre sean formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta de actuación, convirtiéndose en atributos de dignidad o perfección que debe tener cada elemento de lo real o de lo que se hace en el puesto o función.

Valores compartidos

En términos de valores, es importante comunicar a todos los miembros de la organización cual es exactamente el sistema de valores de la empresa, especialmente en períodos de cambio. Además, producir el cambio en la cultura de la organización, otro mecanismo importante es el entrenamiento gerencial que está explícitamente orientado a modificar la conducta en apoyo de los nuevos valores corporativos (Jackson, 1992).

La homogeneización de los valores organizacionales, implica que el individuo se identifica con la organización y, es compromiso de la gerencia mantener informado al colectivo organizacional del quehacer diario, lo que la organización propone como beneficioso, correcto o deseable.

Al proactivarse un valor, se crean condiciones que permiten elegir, escoger o seleccionar los valores que la organización oferta y propone. Esto a su vez, invita a compartir un sentimiento de pertenencia a cada uno de sus miembros e influye en sus manifestaciones conductuales.

Los valores representan pautas o referencia para la producción de la conducta deseada, conforman la toma de decisiones de la organización, mientras que la proactivación por su parte, conforma la capacidad real de ejecución de esos resultados a través de las acciones concretas de los integrantes de la organización (Monsalve, 1989).

Por lo anteriormente señalado, se puede discernir que para desarrollar una verdadera cultura organizacional, es necesario que la alta gerencia desarrolle una filosofía global que guíe la actuación de cada uno de los miembros de la organización.

Las acciones de la gente se basan siempre en parte de las consideraciones básicas que hacen. Al respecto Dereve (1990) considera que es importante que la alta gerencia desarrolle su propia filosofía donde incluya sus experiencias previas, su educación y antecedentes, así como, sus consideraciones básicas acerca de la gente y la necesidad de ganar el compromiso de los subordinados con base a los valores de la organización.

Al estudiar cada uno de los enfoques de cultura organizacional, se ha podido observar que los autores citados, han enfatizado sobre el comportamiento de las

organizaciones y, de las modificaciones permanentes y vertiginosas de las condiciones competitivas a que están sujetas las organizaciones.

Por tanto, las organizaciones exitosas serán aquellas que sean capaces de reconocer y desarrollar sus propios valores basados en su capacidad de crear valor a través de la creación del conocimiento y su expresión.

3.4.2. Apertura a una nueva conciencia organizacional pública

La búsqueda de cambios permanentes en las personas y en las organizaciones es una de las preocupaciones actuales del mundo organizacional, el cual ha probado variados esfuerzos para lograrlo.

Hoy en día resulta evidente que las organizaciones son el resultado directo de la acción de la gente que allí trabaja; de aquí la importancia de la comunicación. La realidad indica que esa importancia no se traduce en el desarrollo de sistemas y políticas para garantizar la confiabilidad, la motivación y la flexibilidad de tales recursos. Por el contrario, no es muy audaz afirmar que el área de Comunicación es la más débil en las empresas e instituciones mexicanas y la que menos ha tenido participación en las decisiones coyunturales de la organización si se compara, por ejemplo, con informática o los sistemas de producción. Las evidencias abundan. Las causas de esta realidad son tanto internas como externas.

Al respecto Guaraway (1991) considera que en las organizaciones latinoamericanas: No hay incentivos para invertir en el personal, existe un marco legal poco favorable y reglas de juego inciertas. Por otro lado, están los obstáculos de las mismas organizaciones: falta de visión a largo plazo y debilidades en las

estrategias de crecimiento, sin las cuales no puede (ni debe) haber planes de desarrollo del personal. Existe un enfoque puramente comercial y rentista en la dirección de las empresas, así como una mezcla de valores y creencias en las instituciones, algunos contradictorios, acerca del hombre y el trabajo.

Estos contrastes son parte de la realidad que viven la mayoría de las organizaciones en el país. A pesar de los altibajos que se pueden presentar en las mismas, se debe considerar invertir en la capacitación y entrenamiento de la gente. Definitivamente lo que más ayuda a la organización a alcanzar el éxito en sus procesos, es contar con gente altamente preparada e identificada con la organización.

Se debe considerar que la gestión de la comunicación en las organizaciones mexicanas es muy operativa y acaso, táctica, centrada en labores de administración de personal las cuales giran alrededor de las funciones más tradicionales de reclutamiento, selección, inducción, compensación, contratación colectiva y adiestramiento. La organización, en su conjunto, y sobre todo en la alta gerencia y la gerencia de línea, salvo pocas excepciones, no se consideran involucradas en los temas relativos a su gente y tienden a delegarlas a los expertos en relaciones industriales, psicólogos u otros profesionales quienes no participan -y con frecuencia ni tan siquiera conocen -los planes y objetivos estratégicos de la empresa. En consecuencia prevalece una visión cortoplacista, con una evidente ausencia de procesos efectivos de comunicación y de diseño y definición de políticas, que sirvan de apoyo a la instrumentación de procedimientos y normas.

En este marco de ideas, es importante señalar que la unidad de Comunicación debe asumir un liderazgo claro, explicar las razones y los procesos del cambio, y propiciar la capacitación y comunicación permanente y sistemática. La unidad de Comunicación debe convertirse en parte vital y contribuir en la eficiencia y eficacia

organizacional. Para ello es necesario que se convierta en asesora, que propicie y haga comprensible el proceso de cambio a los gerentes y trabajadores.

Al respecto Denison (1991), señala:

La efectividad es una función de las políticas y los procedimientos utilizados por una organización. Los procedimientos específicos, especialmente cuando pertenecen al ámbito comunicativo y al ambiente interno de una empresa, influyen en el rendimiento y la efectividad. Ciertas formas de resolver conflictos, de planear una estrategia, diseñar un trabajo o tomar decisiones dan como resultado mejor rendimiento a largo y corto plazos.

En relación a lo anterior, el intenso desarrollo y las, cada vez más crecientes demandas sociales, a que se encuentran sujetas las empresas públicas, han obligado a la alta dirección a mejorar la efectividad y la calidad en todos sus procesos, para recuperar su credibilidad.

El aumento de calidad requiere que una organización realice cambios importantes en su filosofía, en sus mecanismos de funcionamiento y en su programa de Comunicación. Las técnicas que recalcan los factores de motivación para los empleados, cambios en la cultura corporativa, y el entrenamiento de los empleados, han recibido gran aceptación por el colectivo organizacional.

El principio básico del diálogo social, ha de constituirse en una de las bases prácticas que guíen las actuaciones de la administración pública. La nueva conciencia debe representarse como un paso indispensable para articular eficientemente las políticas que respondan a las necesidades existentes en la gestión haciéndola mas efectiva.

La puesta en práctica de los principios de comunicación organizacional, coordinación y participación requiere de la movilización de dos lógicas: la político-

ideológica y la político-administrativa. La primera permitiría afrontar en todo su desarrollo la aplicación de un nuevo modelo integrado de ejercer la política, es decir, que la organización estaría preparada para asumir la dinámica abierta y con ella los resultados derivados de la implementación de nuevas formas y accionares.

La segunda, posibilitaría funcionar de acuerdo a una forma de gestionar las actuaciones administrativas con mayor proyección social y menor carga burocratizada.

En cierto modo, se trata de recuperar el sentido original de servicio público, al que se deben las instituciones públicas. Se piensa que un fortalecimiento de lo público, como valor intrínseco e indivisible de la administración, debe evitarse con lo gubernamental, es decir, como cliente de un partido, o como parte del aparato burocrático.

A través de este pensamiento, se extenderían hábitos y sistemas de comunicación que introducirían una nueva democracia informativa en las organizaciones de la administración pública creando por tanto, una nueva conciencia.

En cierto modo, la actual idea de que el servidor público se encuentra cómodo, parte de las deficiencias de la propia vida pública, formando parte de los efectos nocivos generados en el seno de una gran organización. Entre los fenómenos hallados, se encuentra como ejemplo, el abuso en la delegación a terceros de la responsabilidad de afrontar problemas y situaciones adversas. Lo interesante del ejemplo, radica en que esta tendencia produce efectos perversos como el sentir la invariable necesidad de multiplicar al personal, lo que finalmente genera una mayor entropía en el sistema burocrático.

No se trata de concebir a la administración pública como una entidad necesaria y particularmente deficiente respecto de una organización privada; más

bien, se estima que la administración pública refuerza o propicia algunos de esos rasgos negativos. En la práctica, esta circunstancia adquiere especial significación por la propia naturaleza de la Administración Pública, a la que, de acuerdo a su propósito, hay que exigirle por lo menos, una disposición tan operativa como suele ocurrir en el ámbito de lo privado, empezando por adquirir la conciencia de lo social y no de lo político.

En cierto modo, como parte de un sector social inmerso en la cultura de satisfacción, la administración pública puede presentarse como el alumno más aventajado en materia de planteamientos y tendencias de participación, mejora y cambio a favor de la sociedad

3.5. Administración Pública

La actividad de la Administración Pública gira en torno a dos líneas de fuerza opuestas: La democracia del servicio y la autista-instrumental-endógena. Ambas se manifiestan a su vez en los planos político y administrativo. Dentro de este esquema, la comunicación interna es la resultante de una doble dialéctica que se origina en la intervención del ejecutivo y la administración pública, cada ente con una lógica diferenciada que, internamente, también ha de confrontar dos impulsos activados: El autismo y el que se fundamenta en la apertura democrática a la sociedad. En ambos casos habrá de ser una nueva cultura de la política y de la administración la que establezca nuevos espacios de servicio y cooperación con la sociedad. (Aranes Usandizaga, 1996)

Como tal, la Administración Pública tiene un objeto de estudio tan antiguo como el gobierno mismo y por tanto tiene un amplio campo profesional para aplicar y desarrollar conocimiento científico en el gobierno. Existen otras disciplinas que han contribuido a su desarrollo técnico, pero su propio objeto de estudio le da

identidad. Es una disciplina científica cuyo ejercicio nace como arte y en su desarrollo se ha convertido en una ciencia autónoma. (Sánchez Gonzalez, 2001).

El enfoque en resultados que ya distingue a la actual administración Pública, dado la relevancia del enfoque económico, define las funciones particulares de cada organización para asegurar el servicio al ciudadano en varias dimensiones.

Dentro de las tareas del gobierno, puede pugnarse por generar una nueva cultura de valores públicos que bien pueden provenir desde el interior mismo de esas organizaciones, lo cual se demuestra en el diagnóstico. Esta nueva cultura lejos de constreñirse a la manera de implantación de mecanismos “fiscalizadores”, debe ser parte normativa y fundamental de los compromisos personales de trabajo y de responsabilidad que el servidor público tiene que asumir en cualquiera de los niveles de la estructura, llevándolo sin duda, a nuevos principios éticos y a una perspectiva de constante evaluación que contribuya a obtener mejores resultados y por ende una mayor productividad del gobierno.

“La administración pública, desde una perspectiva técnica, se integra por medios impersonales de acción, directos e indirectos, de naturaleza muy diversa que van desde los recursos humanos, materiales y técnicos; de los cuales, merced a las facultades imperialistas de imperio que ostenta el gobierno, los utiliza de acuerdo a la ley, para lograr sus propósitos y llevar a cabo actos de autoridad de interés público, que no cumplen los individuos por si mismos, ni las empresas privadas o particulares de acuerdo a la política general de la nación”. (Ballesteros 2004).

La Nueva Administración Pública (*public management*) se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa, el nacimiento de nuevas teorías constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación

común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta. Este interés refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual.

Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, la administración pública promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

Cabe señalar que dentro de los más comunes usos de la gestión pública existen otras voces que intentan recuperarla, precisamente como una gestión gubernamental. Una primera propuesta es la que estudia Barry Bozeman que provienen del campo de las organizaciones, en las que afirma que:

“Todas las organizaciones son públicas, por lo que la gestión sólo puede ser una gestión pública. Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas”. La premisa cardinal de su obra es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización no sólo en dependencias de gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones (Bozeman, 1998).

Para Barry Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público. Esta visión permite mostrar que la práctica de la Gestión Pública ha estado dominada por dos perspectivas. Algunos servidores públicos piensan que hay ciertos principios básicos de buena administración que conducen a buenos resultados casi en cualquier contexto. Otros creen que requiere habilidades muy distintas a las que se necesitan en la administración de negocios. Pero se ha prestado poca atención al manejo de lo público fuera de las organizaciones gubernamentales.

Ante una sociedad exigente y demandante, el “paradigma Posburocrático” va tomando forma en ocho puntos:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del "cliente”.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para sus clientes.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.
- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.

“Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevos conceptos: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la no discrecionalidad de sus empleados” (Ballesteros 2004)

Así, es necesario arraigar el pensamiento administrativo público en la posburocracia, de tal manera que el concepto de comunicación organizacional sea visto como una herramienta científica que coadyuve al desarrollo de esta concepción administrativa en nuestro país.

De acuerdo con Barzelay (1988) El llamado paradigma Posburocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

- a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- f) De justificar costos a entregar valor.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
- h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

La participación de la ideología en el apartado administrativo público, requiere, como ya se ha dicho, de la implementación de nuevos modelos mentales que habrá que difundir y estandarizar para generar un cambio real en la sociedad.

Como se puede ver, aunque las propuestas de cambio están ahí y contienen rigor metodológico, aún se observa en el nivel teórico que una cuestión es la propuesta, lógica y científica, y la otra es entender que hace falta un sistema de detección y otro

de implementación de las propuestas estratégicas para echa a andar los cambios en toda la administración pública.

Si bien es cierto que hay nuevos paradigmas que está aguardando ser implementados para la génesis de un cambio planeado, también es cierto que las crisis social, económica y política siguen predominando los contextos de la administración pública.

La implementación de nuevas tecnologías en la administración pública supone una inédita forma de relacionar al aparato burocrático; este pensamiento es sumamente importante para entender la normatividad de un modelo, la amplia extensión de tecnología disponible y su escasa implementación y utilización, implica repensar el uso estratégico de una parte de la tecnología para arribar a una eficaz gestión del conocimiento.

Una eficacia tanto interna, externa, de relación con el administrador o directivo en turno, prestando gran atención a los porcentajes de hábitos ejecutados frente a las necesidades expresas para cumplir con el modelo de servicio público impactando en el interior de la gestión.

Definitivamente, aunque la administración pública tiene claro el “qué hacer”, no tiene los instrumentos para definir, transmitir y hacer comprender los “cómo hacerlo” y mas importante aun “dónde comenzar”.

La coherencia con el progreso y el dinamismo intrínseco a la evolución de la sociedad pasa ahora por el necesario reconocimiento de las necesidades que emergen y darles solución, con la solución adecuada, nada tan utópico e idealista que se materializa en la elección de sistemas tecnológicos oportunos.

Esto es, aunque el uso de la tecnología es abrumador tenemos que definir que la tecnología por si misma no es el mejor camino para eficientar los procesos toda vez que aunque la administración pública utilice nuevas formas para automatizar los procesos, los recursos humanos definitivamente no se pueden automatizar y su evolución sufre un retraso considerable en relación con los recursos técnicos. Ambos casos son, en materia de funciones, uso de tecnología y en ambos casos no hay coherencia, congruencia ni consistencia.

3.5.1. La problemática actual.

Las constantes evaluaciones que demuestran diversos autores como Bozeman (1998), Arellano (2006), Juan Carlos León (2006), por mencionar a los mas importantes en el tema de la problemática, coinciden de algún modo en señalar que la evaluación constante del desempeño, de resultados e impactos de todos los niveles de la administración pública es una tarea imperativa de carácter legal. Pero esta actividad tiene que ver con l estar inmersos en un sistema democrático, con la transparencia de la gestión pública, con las mejoras en la asignación de recursos, en la gestión y por supuesto, en la acción, por que tiene que ver, en suma, con el aprendizaje social.

La problemática tiene una larga y penosa descripción llena de debates sobre metodologías y prácticas, que si bien, han dado resultados, pero indudablemente es un camino que debe seguir transitándose.

Hay avances y hay instituciones que han puesto en marcha mecanismos más o menos sistemáticos ara la evaluación de sus actividades, sus productos y en algunos casos, sus impactos, quedando claro que éstos so discretos, que los esfuerzos son autónomos y que carecen de articulación entre las distintas instituciones y también en la cultura política.

Esta claro, y no se puede hacer a un lado, que los esfuerzos han registrado avances y progresos, de manera tal que se han incorporado dimensiones y se ha ido integrando gradualmente la tarea de evaluación la de planificación; se han ido desarrollando sistemas de monitoreo que facilitan la gestión dando un cúmulo positivo de experiencia acumulada.

Los avances tienen que ver con la historia y la cultura institucionales, con grados de madurez de la disciplina administrativa pública y la política, con requerimientos, cada vez más explícitos, de públicos externos, con los ámbitos mismos de las comunidades científicas y tecnológicas que trabajan en las empresas públicas con nuevos desarrollos metodológicos y con distintas orientaciones ideológicas.

Aún falta un esfuerzo de clarificación teórica para contestar los “por qué” y los “para qué” de los impactos de la actividad pública, de cómo se mide y para quién se mide. El desarrollo de indicadores de búsqueda de información relevante sobre metodologías y nuevos marcos teóricos, se vuelven evidentes en el desarrollo de la efectividad en la administración pública.

Es necesario hacer un esfuerzo para alinear la evaluación de la problemática de las crisis institucionales con las modalidades de la gestión pública. El diagnóstico no tiene que ser un ejercicio que se cierre a si mismo, sino que se tiene que hacer una evaluación del diagnóstico y de los impactos que éste genere.

Las cuestiones a encarar, en un sentido mas instrumental y operativo, incluyen la construcción de indicadores que ahora bien pudieran existir pero que nadie ha considerado por sus formas de evaluación. La utilización de ciertas metodologías de apoyo como o son las tecnologías de información y comunicación, deben coadyuvar al desarrollo de la formación de recursos humanos buscando compartir estrategias para institucionalizar los mecanismos de diagnóstico en las

organizaciones; y también observar cuáles son los mecanismos para establecer puentes entre el diagnóstico, la evaluación, la formulación de políticas y la gestión pública.

Hablar de un sistema nacional de innovación se antoja complicado; no tiene sentido la formulación de planes parciales o la aplicación de sistemas de mejora, el desarrollo de nuevas tecnologías de servicio, etc., si no vemos que las organizaciones hagan planeación estratégica acorde con sus propias necesidades internas. Esto supone la instalación de un proceso de construcción de consensos y acuerdos con todas las instancias públicas y privadas que son determinantes en la fijación de políticas públicas y en la ejecución de acciones para lo social.

El problema del sistema de gobierno es que no se quiere ver a sí mismo como un subsistema que no solo es interdependiente si no que además, marca pautas a seguir en el devenir de la acción nacional, cosa que no ocurre de manera eficiente ni eficaz.

Es necesario reconocer la actuación de todos los actores no convencionales y diseñar nuevas formas para que las instituciones puedan actuar con mayor efectividad tratando de superar los estereotipos que se tienen de lo público. Debe existir un marco común para definir el conjunto y establecer un sistema de valores sólido que fortalezca los nuevos paradigmas de la administración pública, misma que sufre de multiplicidad de identidades, de funciones bajo distintos ejes y cuyos problemas de financiamiento y productividad se acentúan cada vez más.

Capítulo IV

Diagnóstico de la Comunicación y efectividad en la Secretaría de Gobernación del estado de Puebla.

Este capítulo muestra los antecedentes directos de la Secretaría de Gobernación en relación con lo mostrado con los capítulos anteriores, con el fin de poder hacer un análisis objetivo de su estado del arte. El capítulo muestra la innovación en la aplicación de un modelo de diagnóstico que se apoya en diferentes técnicas de recolección de datos y que se propone como la escalera crítica institucional y que pretende dar luz sobre la problemática interna con todos sus ingredientes. Se muestran los antecedentes de la secretaría para enriquecer el entendimiento del diagnóstico que se presenta como una unidad de evaluación sistemática de la gestión pública hacia la crisis. El modelo se aplicó en un estudio piloto y posterior a este estudio se ha utilizado en otros organismos arrojando resultados sistemáticos. Vale la pena señalar que el modelo de diagnóstico presentado en ese capítulo surge como un fenómeno del estudio de la comunicación en la gestión pública. Dicho modelo pretende mostrar las etapas críticas y los conflictos internos de la gestión pública pretendiendo dar luz a lo que ocurre dentro de la organización con el fin de evitar el asunto de la crisis en cualquiera de sus etapas.

4.1. Antecedentes

Desde sus inicios, la Secretaría de Gobernación federal tiene encomendada la adecuada conducción de la política interna del país de tal manera que permita a través de programas, acciones y estrategias el desarrollo de una sociedad cada vez más participativa en las acciones del Gobierno para satisfacer sus demandas; permitiendo con ello un crecimiento en los ámbitos económico, político y social del estado y del país.

Es por ello que el Ejecutivo federal establece un símil que apoya a los gobiernos estatales teniendo como responsabilidad la consolidación de un Estado de Derecho que fomente sus bases en los principios de legitimidad y legalidad; ha encomendado a esta Secretaría la elaboración de programas y estrategias que permitan la democratización de la sociedad mediante el diálogo, el consenso y orden, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del estado de Puebla emanan, fortaleciendo así la soberanía y el régimen federal y estatal.

El proceso de globalización a nivel mundial en el cual estamos inmersos, obliga a los Gobiernos a crear nuevas formas de organización social para que ésta se involucre en el proceso de cambio. De esta manera, corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar que la relación entre el Estado y la sociedad organizada en asociaciones civiles, gremiales, empresariales, comunitarias y de ayuda mutua se realicen apegadas al Estado de Derecho, respetando su integridad y fortaleciendo la separación de los Poderes de la Unión

4.1.1. Historia

En noviembre de 1821 la Junta Soberana Provisional Gubernativa, expidió el decreto del “Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal”, en el cual se establecieron las siguientes Secretarías de Estado:

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, siendo esta el antecedente de la actual Secretaría de Gobernación, la cual funcionó con las siguientes atribuciones:

“Todas las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras, la dirección general de correos, composiciones de caminos, calzadas, puentes y demás... la provisión de todos los empleados de este vasto ramo, incluso los correos de gabinete y como último; todo lo demás que sea puramente de estado. Todos los ramos económicos y políticos del reino, como son los jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos”.

Posterior al establecimiento de la República Mexicana, en julio de 1826 el gobierno de México la denominó Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, a la cual le correspondieron todos los asuntos del gobierno general de la Nación y la administración interior del Distrito Federal y territorios.

De acuerdo con las Memorias de la Secretaría de Relaciones, este órgano funcionó hasta diciembre de 1836.

En cumplimiento del artículo 28 de la Cuarta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, se formaron cuatro ministerios: “uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.”

Como presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, modificó en noviembre de 1841 la organización de las secretarías de gobierno, y ordenó que los negocios de Gobernación se integraran al ramo de Relaciones Exteriores. En los primeros cinco años de esta década el Despacho de Gobernación sufre varios cambios: la separación del Ministerio de Instrucción Pública e Industria, para ser parte del Ministerio de Justicia y la denominación de la secretaría como Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.

Hacia 1844, es declarado presidente de la República José Joaquín de Herrera, y bajo esta administración republicana funcionaron las siguientes Secretarías:

Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.
Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
Secretaría del Despacho de Hacienda Secretaría del Despacho de Guerra y Marina.

En el año de 1853 aparecieron tres decretos relativos a la administración pública. El del 22 de abril, denominado “Bases para la administración de la República”, dividió las atribuciones de las Secretarías de Relaciones Exteriores y la de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Veinte días después por decreto del 12 de mayo, se formó la Secretaría de Estado y de Gobernación, que sustituyó a la de Relaciones Exteriores y por decreto de 17 de mayo se designaron los ramos correspondientes a cada uno de los cinco ministerios creados por el decreto del 22 de abril.

En la circular expedida por Lucas Alamán, ministro de Relaciones Exteriores, que insertaba el decreto de artículos adicionales a las “Bases para la Administración de la República”, establecía que a la Secretaría de Gobernación, le correspondían: “El Consejo de Estado, en todo lo concerniente a las relaciones generales con el Gobierno. Todo lo relativo al gobierno interior de la república. Policía de Seguridad. Montepíos y establecimientos de Beneficencia. Cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección. Libertad de imprenta. Festividades nacionales, diversiones públicas y todos los demás negocios que se le señalen en la distribución que haya de hacerse, según el artículo 2º; sección 1ª de las mismas Bases”.

Durante la administración de Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856, se formuló el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”. El cual en su artículo 86, concerniente al Ministerio, señalaba que: “Para el despacho de los negocios continuarán los actuales ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda”.

En 23 de febrero de 1861, siendo presidente de México, Benito Juárez, expidió el “Decreto del gobierno, distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado”. Indicando que la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación asumiría los siguientes ramos: Elecciones generales, Congreso de la Unión, división territorial y límites de los estados, tranquilidad pública, beneficencia pública, teatro y diversiones públicas, impresiones del gobierno, organización judicial en el Distrito Federal y Territorios, colegios nacionales, entre otras.

Dos meses más tarde, el 6 de abril, el gobierno republicano decretó la reducción a cuatro las Secretarías de Estado:

De Relaciones Exteriores y Gobernación.

De Justicia, Fomento e Instrucción Pública.

De Hacienda y Crédito Público.

De Guerra y Marina.

Esta distribución administrativa se restableció en seis Secretarías de Estado el 12 de junio del mismo año y funcionó hasta diciembre de 1861. Durante el período 1862-1867, conocido como de la “Intervención extranjera”, el presidente Juárez, redujo las Secretarías a cuatro.

Al restaurarse la República, se estableció “la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, quedando a su cargo los ramos de la administración pública que le designó el decreto de 23 de febrero de 1861”.

El 13 de mayo de 1891, siendo presidente de la República, Porfirio Díaz, se decretó “El modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado”, indicando la formación de siete Secretarías de Estado.

Dentro de esta división a la Secretaría de Gobernación le competían los siguientes asuntos: medidas en el orden administrativo para la observancia de la Constitución, salubridad pública, relaciones con los estados, división territorial, guardia nacional del Distrito y Territorios, beneficencia pública, además de penitenciarías, cárceles y presidios. En el mismo año se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, adjuntándose “Correos”, que perteneció a la de Gobernación.

Cabe señalar que Francisco I. Madero, no modificó las atribuciones de las Secretarías de Estado. Sin embargo, en diciembre de 1913, se separó de Gobernación el ramo de “Salubridad”, para formar el Departamento de Salubridad Pública.

Posteriormente, Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo y en calidad del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el artículo 1º de la ley para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, fusionó las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en una denominada Secretaría de Estado, la cual asumió las funciones de las anteriores:

“Relaciones con las naciones extranjeras, Relaciones de la Federación con los Estados que la forman. Relaciones con el Congreso de la Unión. Tratados internacionales. Conservación de dichos tratados. Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados los límites de la República. Legaciones y Consulados. Naturalización y estadística de extranjeros. Derecho de extranjería. Extradiciones. Legalización de firma en los documentos del exterior que han de causar efectos en la República. Nombramientos y renunciaciones de los secretarios del despacho, de los directores de los Departamentos, del gobernador del Distrito Federal y de los gobernadores de los Territorios de la Federación. Gran Sello de la Nación. Archivo General. Publicación de leyes

federales y de los tratados internacionales. Diario Oficial de la Federación e Imprenta del Gobierno.”

4.1.2. SEGOB en el Estado de Puebla

El 7 de Diciembre de 1825 se establece la primera Constitución Política del Estado de Puebla, en ella se dan las bases del sistema de gobierno. El documento describe la forma en que estaría organizada la estructura gubernamental, poniendo énfasis en el denominado "Consejo de Gobierno" como el órgano más importante después del Ejecutivo.

En 1861, se promulgan las reformas, en las que se describe que el poder se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este periodo, el Poder Ejecutivo se conformaba de un Departamento Ejecutivo del Estado, que a su vez se dividía en Secretaría Particular y Secretaría General. De esta última se desprendían los departamentos de Gobernación y Milicia; de Beneficencia e Higiene; de Fomento; Instrucción Pública y Estadística; y de Tesorería, que más adelante cambiarían sus nombres.

Durante el porfiriato, el Poder se dividió en Gobernación y Seguridad Pública; Justicia, beneficencia e Higiene; Fomento, Instrucción Pública y Estadística; y Hacienda.

El Departamento de Gobernación se formaba de los jefes políticos de cada municipio; así como también de un Visitador de Jefatura e Inspector de las Fuerzas de Seguridad; además de la Procuraduría General y los Jueces del Registro Civil.

Su función radicaba en resolver los problemas que pudieran existir entre municipios en los ámbitos territorial, político y administrativo.

Con la Constitución política del Estado de Puebla, del mandato del Dr. Alfonso Cabrera, se comienza a emplear el término de "Gobernación". En este documento se conforma el Departamento de Gobernación como unidad administrativa perteneciente a la Secretaría General del Ejecutivo, que tiempo después se llamaría "Secretaría General de Gobernación".

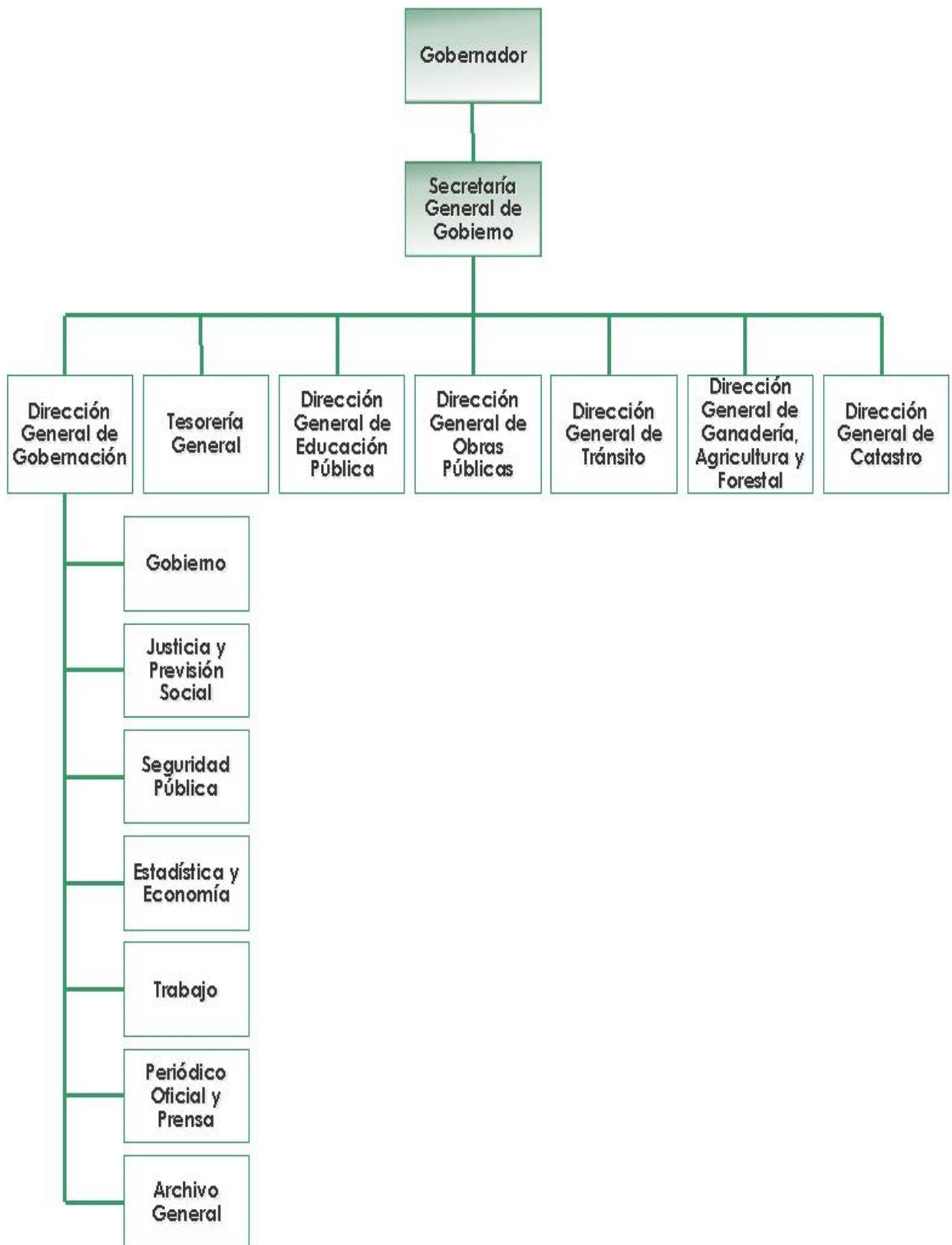
En 1922 se promulga la "Ley Reglamentaria de la Secretaría General de Gobierno" en donde se especifican las divisiones que se efectuaron.

A continuación se presenta la estructura interna de esta dependencia:



Dentro de la "Ley de Organización de Gobierno" promovida en 1924 por el Gobernador provisional, Don Vicente Lombardo Toledano, se instituyen a la Secretaría General de Gobierno tres nuevos departamentos: Oficialía de Partes, Información y Archivo General.

Para 1952, en el "Reglamento de la Secretaría de Gobierno" se genera un cambio en la organización del gobierno, se modifica su situación y se le da nomina ya como dependencia. Queda conformado de la siguiente manera: (ver la siguiente página #168)



En 1976, durante el mandato del Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara, se implementa la "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ", con base a las leyes reglamentarias de noviembre de 1922 y marzo de 1924. Tiene relevancia la llamada Subsecretaría General de Gobierno, la Secretaría de Educación y Cultura, la Secretaría de Finanzas, y la Secretaria de Desarrollo Económico.

1. Dirección General de Gobierno

2. Dirección General de Protección Ciudadana.

3. Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual se divide en:

Defensoría de Oficio, Registro Público de la Propiedad, Archivo General de Notarías, Asesorías del Gobierno del Estado.

Así como las siguientes Unidades Administrativas:

a) Dirección de Obras Públicas.

b) Dirección de Servicios Generales.

c) Unidad de Administración de Recursos Humanos.

d) Unidad de Organización y Métodos.

e) Departamento de Bienes Inmuebles.

En 1978, se redacta la nueva Ley Orgánica, con la siguiente estructura gubernamental:

4.2. Estructura y funciones

En la ley orgánica del estado de Puebla se exponen las atribuciones de la ahora llamada Secretaría General de Gobierno, las cuales se mencionan a continuación:

Proponer al Ejecutivo del Estado los programas relativos a la protección de los habitantes.

Administrar los Centros de Rehabilitación Social.

Ser el conducto para presentar las iniciativas de la ley que el Ejecutivo someta al Congreso del Estado, y encargarse de la publicación de las leyes Reglamentarias y demás disposiciones que deberán regir en la Entidad.

Tramitar lo relacionado con los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Estado.

Llevar el registro de autógrafos y legalizar las firmas de los funcionarios estatales, presidentes y secretarios municipales.

Organizar y controlar la Defensoría de Oficio.

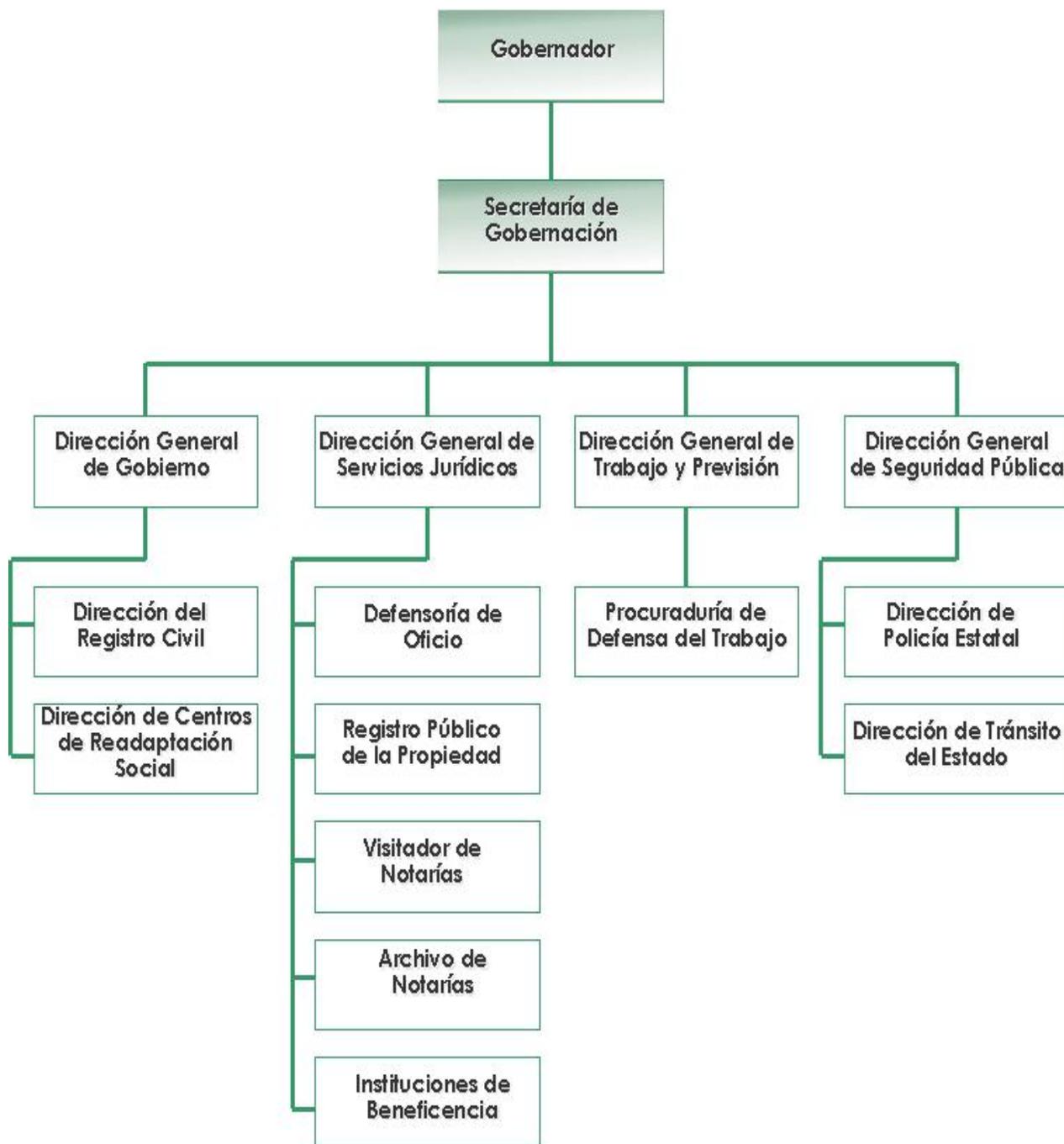
Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones de la Dirección del Registro del Estado Civil de las Personas y la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Ordenar la compilación y el archivo de la legislación vigente en el Estado.

Tramitar la expedición de pasaporte provisional.

El 1 de febrero de 1981, el Lic. Guillermo Jiménez Morales, Gobernador del Estado, realiza modificaciones a la Ley orgánica de la Administración Pública del Estado. El 15 de mayo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, el cual se publica el 2 de junio de 1981 con el número 45. Se considera que este es el primero que redacta, formaliza y publica el Gobierno del Estado.

El 2 de marzo de 1982, se dan nuevos cambios en la estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno, para cambiar su denominación a Secretaría de Gobernación. Con estas reformas a la organización gubernamental, queda conformada de la siguiente manera:



También quedan establecidas nuevas unidades administrativas:

- a) Comisión Agraria Mixta
- b) Coordinación Administrativa
- c) Secretaría Particular

Por tercera ocasión, existe una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicada el 10 de junio de 1986. Los cambios fueron:

Se Instituyen las Subsecretarías A y B

Contraloría Interna

Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales

Como parte de la Dirección General de Gobierno, se conforma el Departamento de Extranjería.

Dependían también del Secretario las siguientes unidades:

Junta Local de Conciliación y Arbitraje

Coordinación Administrativa

Secretaría Particular.

Algunas unidades administrativas que ya se encontraban en función, no fueron contempladas en el reglamento, pero es importante mencionarlas:

Archivo General del Estado

Academia de Policía

Centro Estatal de Desarrollo Municipal

Centro de Readaptación Social

Tribunal de Arbitraje del Estado

Estancia Infantil "Rafaela Padilla de Zaragoza"

Sistema Estatal de Protección Civil

Ventanilla Estatal de Partes.

Las unidades que se formaron después de la publicación del citado reglamento fueron:

Dirección del Heroico Cuerpo de Bomberos

Supervisión General de Seguridad y Protección Vía Atlixcáyotl

Comisión Agraria Mixta

Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Puebla

Periódico Oficial de Estado

Comisión Estatal Electoral

En 1996 el Lic. Manuel Bartlett Díaz, Gobernador del Estado, promovió una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicada el 23 de agosto en el Periódico Oficial del Estado.

Esta nueva Organización se presenta de la siguiente manera:
Centro Estatal de Desarrollo Municipal para el Estado de Puebla.

Consejo Tutelar para Menores Infractores.

Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado.

Sistema Estatal de Protección Civil

Consejo Estatal de Población.

4.2.1. Misión y visión SEGOB Y SEGOBPUE.

Todos los datos anteriores, se hacen necesarios para comprender en primer lugar, la complejidad de una organización semejante al objeto de estudio bajo el esquema de la administración pública, con el principal objetivo de generar un servicio enfocado en la sociedad.

En segundo término, se debe entender que se exponen estos datos con la finalidad de establecer la factibilidad del modelo de diagnóstico como una apuesta sistemática.

A continuación se exponen las misiones y visiones de las secretarías de gobernación tanto federal como estatal poblana, con el fin de sensibilizar aún más la visión que generen los resultados de la escalera crítica institucional.

Misión de la SEGOB Federal

Contribuir a la gobernabilidad democrática y a la seguridad nacional con apego a los principios propios del ejercicio democrático del poder público, fortaleciendo la capacidad de las instituciones para procesar eficazmente las demandas y planteamientos de los actores políticos y hacer efectivos los derechos

políticos de los ciudadanos, proteger tanto a la población como a los intereses vitales del Estado Mexicano, generando un entorno favorable para el crecimiento con calidad y para el desarrollo humano, que incluya a todos los mexicanos.

Misión SEGOB Puebla

Definir políticas para garantizar a la sociedad orden público y seguridad jurídica a través de la observancia de la Ley, la concertación y una amplia participación ciudadana en los asuntos públicos.

Visión de la SEGOB Federal / 2000-2006

- “Ejercicio y Cultura Democrática”
- La Secretaría de Gobernación:
- Es una Institución ejemplar como foro de convergencia política.
- En sus atribuciones regulatorias es honesta y de estricto apego a la Ley.
- Resolución de conflictos de manera sobria, eficaz y con soluciones de fondo.
- Es un instrumento de Gobernadores, Partidos Políticos, para apoyar sus gestiones.
- Mantiene un diálogo permanente con actores políticos.
- La conducción política se caracteriza por ser “Gobernabilidad Democrática”.
- No es un agente político de un solo grupo o partido.
- Existe una cultura democrática permanente en el País, fomentada y liderada por la SEGOB.
- Es motor de un gobierno fuerte democrático.
- Ha logrado generar armonía social y participación ciudadana.

- Propició marcos jurídicos en los tres órdenes de gobierno, ágiles y sencillos.
- Vigila el cumplimiento del Estado de Derecho.
- SEGOB como prestador de Servicios
- Genera respeto, cercanía, confianza hacia la ciudadanía.
- El cliente es claro; es el ciudadano y/o población, fuerzas políticas, sociales y estructura de gobierno; su nivel de satisfacción se mide sistemáticamente.
- Eficiencia y calidad evidente en servicios que SEGOB otorga al ciudadano. La corrupción ha desaparecido.
- La Presidencia y las Secretarías se sienten altamente satisfechas con los servicios de la SEGOB.
- Información y Retroalimentación un manejo de la comunicación abierta, transparente, de cara al público.
- La información que proporciona la SEGOB es suficiente, oportuna y veraz.
- El equipo SEGOB es un ejemplo de rendición de cuentas.
- El CISEN es una institución respetada, pertinente y opera apegada a la Ley.
- Organización Interna
- El personal está capacitado, actualizado y usa tecnología de punta para el servicio a la población.
- La SEGOB es una organización; eficaz, esbelta, sencilla, dinámica, clara en definición de responsabilidad.
- Las instalaciones son dignas, funcionales y en orden; su operación es austera y bajo norma.
- La SEGOB alcanzó una auténtica descentralización.
- Servidores públicos con calidad de vida en su trabajo.

- Equipo de SEGOB integrado y alineado a los objetivos.

El comportamiento del personal de la SEGOB; es de cara a la sociedad, honesta, sobria, perseverante, con ánimo conciliador, prudencia y respeto en el trato.

Visión de la SEGOB Puebla

Ser una dependencia con calidad que otorga plena seguridad jurídica a las personas y establece las condiciones de orden público mediante la aplicación del marco del derecho y la construcción de consensos con amplia participación ciudadana, para favorecer los esquemas de un gobierno promotor del desarrollo y de las capacidades productivas. (No hay visión marcada en prospectiva)

VISION DE LA SEGOB Federal al 2025

Una sociedad abierta y libre, plural, informada y crítica con una sólida cultura democrática y una amplia participación ciudadana que, gobernada por instituciones democráticas legítimas y que tiene confianza en que el comportamiento tanto de autoridades como de las personas, se apega al orden jurídico bajo un esquema de rendición de cuentas por la autoridad, donde se privilegia el diálogo, la negociación y la construcción de convergencias que vive en un Estado de Derecho, con un gobierno caracterizado por la responsabilidad compartida entre las instancias gubernamentales, en el marco de un federalismo auténtico, una relación entre los poderes públicos y con un sistema de partidos políticos vigoroso.

Valores SEGOB PUEBLA.

- Espíritu de servicio
- Honestidad

- Responsabilidad
- Calidad
- Lealtad

4.3 La ECI (Escalera Crítica Institucional) como modelo de diagnóstico.

El propósito, ha sido elaborar una propuesta de diagnóstico estratégico de acuerdo al enfoque que nos permite la comunicación organizacional y la administración pública. Desarrollar un modelo basado principalmente en las teorías humanista, de sistemas, de administración científica, de contingencia y en las del investigador en cuanto a la experiencia como consultor en este tipo de organizaciones, utilizando como marco referencial modelos de diagnóstico empresarial y experimentales de universidades privadas y públicas y de acuerdo a la opinión de informantes claves como: directivos, personal administrativo, docentes, estudiantes y ex dirigentes de organizaciones públicas para contribuir a la construcción y diseño del modelo.

En los lineamientos teóricos del modelo se marcan los conceptos ideológico-estructurales de las organizaciones mexicanas mismas que se han descrito en estudio previos de diferente índole tales como liderazgo, clima organizacional, productividad, conflictos, negociación y asertividad, cultura de las organizaciones, administración pública, entre otras. Abordando el tema de la crisis como punto específico o clímax del modelo, intentando romper con paradigmas anteriores respecto de un nuevo modelo mental que surge del diagnóstico mismo: “Avanzar no significa que estemos progresando”.

En el marco contextual se abordan características generales de la gestión pública, en el entendido de que la gestión es la totalidad de rasgos y características de un proceso administrativo. Estableciendo una explicación lógica de la díada universal entre los ámbitos directivo y operativo, enfatizando el ambiente interno y

el externo de la organización, acentuando en el proceso de diagnóstico una serie de ocho etapas en un espacio temporal que obedece al tiempo máximo establecido para un gobierno electo de seis años, indicando que este tiempo bien puede disminuirse en el dado caso de presentarse mucho antes de que el proceso crítico se haga público o acabe por romperla homeostasis del sistema.

De acuerdo a la naturaleza intrínseca del modelo, mismo que se posiciona como de carácter cualitativo, se asume la perspectiva constructivista, el método del estudio de caso y la descripción de los resultados con base en un apoyo cuantitativo desarrollado a base de encuestas y cuestionarios.

Las fases del modelo se han establecido de la siguiente manera:

- 1) Diseño de la investigación, preguntas, selección de caso, selección de expertos.
- 2) Recopilación de los datos.
- 3) Análisis de datos cualitativos
- 4) Análisis de datos cuantitativos
- 5) Generación de un modelo

Este modelo de diagnóstico surge como una necesidad específica para aplicar diferentes métodos de recolección de datos en un solo esquema, de tal forma que se genera una mixtura objetiva entre las técnicas cuantitativas y cualitativas cuyos resultados puedan explicarse desde el análisis de diversas variables claramente definidas mediante el esquema mostrado en la figura 1.

(Figura 1, Anexo 1)

Como se puede observar, el nombre ECI (Escalera Crítica Institucional), se deriva de su forma geométrica, sin embargo, es necesario explicar su significado en el contexto de esta investigación:

Desarrollo del modelo

Es necesario mencionar, para entender mejor las etapas del modelo de diagnóstico, que se ha dividido en dos partes importantes a observar:

- El ambiente externo y las áreas directivas, mismas que mantienen relaciones interdependientes frecuentemente, no permitiendo que el resto de la organización haga contacto con el macroambiente señalado en la teoría de contingencia, donde se encuentran las condiciones económicas, políticas, ecológicas, sociales, legales, etc.,. Teniendo como una característica primordial el poco involucramiento con el ambiente interno, salvo en momentos muy específicos.
- El ambiente interno y las áreas operativas, mismas que generan un microcosmos ideológico y funcional independiente del área directiva y del macroambiente.

También se hace necesario determinar que cada etapa esta circunscrita en espacios temporales que se marcan en el modelo hasta llegar a su estado crítico.

Etapa 1. (Dia 1- hasta tres semanas) - Esta fase se caracteriza porque en ella se dan los cambios en los niveles directivos que pueden provenir de un mecanismo de elección o de designación; se le llama cambio real, ya que obedece a momentos específicos donde la organización se encuentra en un estado neutral y de incertidumbre, donde las sinergias no tienen valencias positivas o negativas y empiezan a adquirirlas respecto de su idea de ser dentro de la organización. Lo que quiere decir es que los que llegan no saben que hacer y los que ya están ahí, piensan que esta vez, serán valorados por su experiencia, conocimiento y trayectoria.

El contacto de los nuevos directivos con la parte operativa esta basado únicamente en la imagen pública y en las expectativas generales que se generan sobre el porvenir de la organización; esta fase tiende a mostrar el inicio del descontrol desde las mismas tomas de posesión debido a que en ella pueden surgir rumores o ideas erróneas sobre los perfiles de la nueva gestión, algunos autores como Elías y Mascaray denominan este tipo de comportamientos en desarrollo organizacional como descongelamiento. Sin embargo es un descongelamiento descontrolado.

En esta primera etapa, ya existen elementos críticos que se pueden observar ya que el sistema político, ya sea de elección, mandato o designación, generalmente no pueden prever con exactitud quién o quiénes serán los nuevos directivos de las siguientes gestiones, motivo por el cual es difícil pensar en la continuidad en los programas de trabajo, en los acuerdos entre equipos salientes y entrantes, aún cuando los nuevos equipos pertenezcan a la misma ideología política, mucho menos si se trata de ideologías contrarias.

Esta etapa se percibe como de cambio abrupto, ya que generalmente quien llega a dirigir con sus equipos de primera línea no es esperado por el resto de la organización. Pero ocurre que a veces esos equipos directivos que llegan a ocupar los cargos de autoridad, tampoco lo saben, **el proceso administrativo sufre en su fase de planeación.**

El efecto generado por esta etapa empieza a reflejar incertidumbre en ambos lados de la organización abriendo el camino hacia la crisis institucional, demostrando que la falta de mecanismos de control en comunicación organizacional se hace evidente en los cambios reales. Algo que demuestra el diagnóstico es que los directivos ven esto como “normal” y las áreas base de las organizaciones esperan información “ansiosamente” sin que ésta llegue hasta mucho tiempo después. **Es**

decir, hay un inicio descontrolado sistemáticamente en las organizaciones públicas.

Etapa 2. La génesis de la crisis (semana 3 hasta semana 8)- El nivel directivo comienza a tomar conciencia de la organización, a saber quién es quién dentro de ella, empiezan los acercamientos y la generación de identidades y roles.

Vale la pena mencionar que debido al problema de continuidad y de planeación conjugados con la urgencia de actuar, ya que las necesidades sociales no esperan a que se organicen e integren los recursos nuevos, los directivos generalmente empiezan a generar ideas que toman de unos cuantos actores organizacionales que tiene una visión propia de lo que debe ser la organización. Esta visión demuestra no ser correspondiente a la cultura de la organización, ya que obedece a intereses particulares y no generales. Los directivos se olvidan de detectar el pensamiento sistémico y actúan confiados en lo que les sugieren algunos miembros de la empresa: “los consentidos”, los que se acercaron rápido y se mostraron serviles. La visión directiva que se genera es totalmente incongruente con la visión ya existente. Aún cuando el perfil profesional y la experiencia del nuevo mando sea espectacular y se piense internamente en un nuevo liderazgo, la falta de actividad normativa en materia de comunicación empieza a desviar notablemente los objetivos primordiales marcados por la misión y la visión.

El nivel operativo aún no se da cuenta de lo que está ocurriendo, se da un fenómeno que denominado “ingenuidad organizacional”, enmarcado porque más de un 90% de los integrantes de la organización no saben qué tipo de visión están adquiriendo los directivos o quién se las proporciona provocando el comienzo de fenómenos internos tales como miedo, falsas expectativas, incertidumbre, clientelismo y en los casos mas orgullosos, frustración y enojo.

Lo más característico de esta etapa es que es donde mayor desinformación se genera; decir desinformación, no se refiere a que no exista la información o a que no se difunda la misma; se refiere a que la información que se genera en las redes internas está basada en rumores que nadie controla y que los directivos toman como información de primera mano premiando de algún modo a aquellos que la proveen sin preocuparse por desarrollar mecanismos formales de información sobre la organización para después alimentar los flujos internos. **Toda la información que los nuevos directivos reciben y aceptan de la organización, en cuanto a sus actividades sustantivas, al manejo de los recursos y a los roles internos es de carácter informal.**

El ambiente interno comienza a deteriorarse ante la falta de mecanismos formales de información, y las redes informales cobran una gran fuerza generando un mayor clientelismo interno.

Etapa 3 El embarazo crítico. (semana 8 a semana 12).- La dirección ha tomado una cierta “conciencia” de la organización y ha transcurrido un tiempo considerable desde el cambio de autoridad. Se comienzan a tomar decisiones específicas orientadas y autoritarias enfocadas a reordenar las actividades y la imagen, existen elementos de planeación, organización e integración de recursos, mismos que parecen estar enfocados al desarrollo de la productividad.

El nivel operativo se muestra ansioso por colaborar y dar información sobre las actividades de cada área, desean participar en la toma de decisiones sobre la nueva imagen y la nueva gestión pero sin darse cuenta aún de que las decisiones ya han sido tomadas y éstas son definitivas. No hay modo de echarlas atrás ya que esto puede ser tomado como un signo inequívoco de ineficiencia y desconocimiento, de falta de capacidad directiva.

Se generan los nuevos esquemas de la gestión sin haber tomado en cuenta a los actores más importantes de la organización.

Se desarrollan los nuevos esquemas de la cuarta etapa de la administración, la dirección.

Los directivos toman decisiones pensando que lo que hacen es lo que se debe hacer sin saber que el resto de la organización piensa otra cosa.

Etapa 4 Formación del feto crítico. (semana 12 a semana 24).- La dirección comienza a difundir las nuevos roles, las nuevas formas de trabajo, desarrolla y difunde, propuestas de nuevas filosofías de la organización sin haber hecho investigación interna, presenta a nuevos mandos medios, reorganiza parte de la estructura y trata de generar comunicación formal, sin pedir retroalimentación, sino generando la aceptación de las nuevas formas a través de la autoridad.

El clima se relaja, los miembros de la organización piensan que todo cambio es bueno y que las nuevas autoridades desarrollaron esos mecanismos y esas formas porque saben más que ellos y por algo está tomando esas decisiones sin consultarlos, por tanto, están bien. Se genera un estado de calma donde se aceptan los cambios y donde se establecen las nuevas responsabilidades.

Hasta esta etapa la dirección comienza a usar mecanismos formales de comunicación y desarrolla la toma de decisiones que provienen de fuentes no organizacionales.

No existen formas de persuasión sino de manipulación y los “liderazgos” se generan únicamente por la vía de la autoridad y del mando.

Las áreas operativas pierden el interés por participar con las nuevas autoridades y se enfocan en el trabajo que les corresponde.

Etapa 5. Nacimiento de la crisis (Semana 12 a semana 24).- Esta etapa ocurre casi simultáneamente a la anterior, la dirección comienza a establecer los roles directivos enfocados hacia el control, no hacia la toma de decisiones enfocadas al desarrollo de la organización. Los directivos recién asignados, obedecen a conceptos de fidelidad y lealtad personal con la jerarquía máxima, desconociendo en un gran porcentaje sus deberes institucionales y sus roles como servidores públicos.

Los cambios directivos generalmente son comunicados al interior y exterior de la organización con el fin de “legitimar” los sistemas de control que son más de supervisión humana, que estadísticos o de evaluación de resultados.

Los nuevos “jefes” sienten temor de perder el control y de quedar mal con la máxima autoridad por no cumplir con las expectativas de sus nuevos puestos, por tanto recurren al uso coercitivo de sus facultades para desarrollar y cumplir los objetivos de los departamentos.

El ambiente operativo genera un malestar acentuado por la toma de decisiones y por la forma de ejercer la autoridad, se empieza a desarrollar un estado de disonancia cognitiva organizacional ya que la misión, la visión y los nuevos valores impuestos chocan con la realidad operativa de la organización.

Comienzan a surgir rumores, intrigas y fugas de información que se traducen en deficiencias de trabajo; de acuerdo a los modelos “X” y “Y” de Mc Gregor, la organización operativa se vuelve completamente “X”.

Las deficiencias empiezan a ser notables y comienzan a generarse barreras de orden administrativo, semiológico y psicológico en la comunicación horizontal, afectando notablemente la productividad.

De manera automática se generan bloqueos en la comunicación ascendente, afectando la información que llega sobre los resultados al nivel ejecutivo.

La identidad y el clima organizacional se deterioran considerablemente afectando principalmente los roles del servicio público y los objetivos de la administración pública.

Etapa 6. La crisis empieza a desarrollarse (etapa que puede extenderse del sexto mes hasta el segundo año de gestión).

Ante las dificultades para cumplir con los objetivos en tiempo y forma (productividad) las áreas directivas comienzan a desarrollar cambios de personal que obedecen a mejorar el sistema de control, olvidando revisar la planeación, la organización, la integración y la dirección, el enfoque es sistemático y basado en el control.

El pensamiento estratégico se centra en que ya está todo planeado y organizado así que únicamente hay que ejercer el control que sigue centrado en la supervisión humana con una nueva modalidad, el autocontrol; se desarrollan entonces mecanismos de capacitación en diferentes niveles para poner en práctica y apoyar lo que ya se ha planeado desde el inicio del cambio.

Los niveles operativos presentan cambios que se deciden entre el ejecutivo y dos o tres directivos, generalmente los de más confianza para la máxima autoridad, entre lo que se encuentran de manera sistemática uno o dos miembros de la organización staff, que por su denominación son conocidos como “secretario particular” “secretario técnico” “secretario privado” entre otras denominaciones, y algún otro miembro de la organización lineal.

El ambiente interno ya degradado, comienza a reconocer los puntos donde choca con la gestión de la autoridad generando un fenómeno organizacional que promueve el surgimiento de una organización alterna a la formalmente establecida.

Esto es, la organización formalmente establecida por la autoridad se encuentra en estado de conflicto interno con el pensamiento sistémico, provocando que los niveles operativos desconozcan a la filosofía, la política y a los propios directivos con sus jerarquías. Se establece entonces un nuevo orden organizacional, donde empieza a sobresalir el verdadero sentir sobre el trabajo, sobre los roles y sobre el quehacer de la organización. Los miembros que acuden a capacitación utilizan esos espacios para: Manifiestar sus desacuerdos e ideas (lo que para los directivos significa catarsis), cohesionarse por empatía en grupos de acuerdo a sus puntos de vista sobre la organización y a organizarse para fomentar la organización informal.

Curiosamente la incertidumbre generada por la dirección, lleva al resto de la organización a unirse de manera ideológica, instrumental, sistemática y silenciosa en contra de la autoridad que los representa. Provocando inclusive, boicots en el trabajo sustantivo de la organización formal con el fin de hacer quedar mal a sus autoridades vía la organización informal.

Aunque esta etapa se caracteriza por la innovación dados los cambios en la gestión, la capacitación, la adquisición y modernización de equipo y de infraestructura, la organización básica esta en canales diferentes y generando esquemas de organización informal mas poderosos donde la cultura representa un choque frontal con la autoridad definida en las tres primeras etapas.

La capacitación es, por tanto, un elemento de organización informal y de promoción de la ideología real de la organización.

La dirección piensa que capacitar es bueno ya que todos se sienten parte del compromiso.

Se reducen considerablemente los mecanismos de supervisión intentando el autocontrol

Los flujos de comunicación horizontal y descendente y la organización informal se fortalecen, haciendo que los rumores sean más fuertes que la comunicación formal, lo que ocurre en los niveles medios y operativos de la organización aislado a la dirección que ve “todo bien”.

La comunicación ascendente formal e informal comienza a ser una cortina de humo generada a propósito para la dirección.

Etapa 7. La crisis se transforma y se estructura. (Segundo año en adelante)

Los niveles directivos empiezan a sufrir conflictos por falta de comunicación horizontal. El cumplimiento de objetivos es cada vez mas complejo y las presiones de la dirección ejecutiva aumentan.

La presión y la supervisión humana se vuelven rígidas y mecánicas y empiezan a haber conflictos manifiestos, abiertos y provocados entre miembros del mismo nivel y con niveles subordinados.

A pesar de las innovaciones, el ambiente es cada vez más “pesado” (obstaculizando las tareas que deben realizarse) los conflictos son cada vez mas frecuentes y la fractura entre los niveles operativos y directivos se abre considerablemente.

Las áreas operativas comienzan a provocar los conflictos con sus jefes inmediatos superiores ya que se dan cuenta de que el nivel máximo de autoridad desconoce en gran medida, los problemas que subyacen en la organización.

Las áreas comienzan a bloquear la información y esto deteriora la actividad sustantiva y por tanto la productividad.

La filosofía de la organización pierde completamente su validez permitiendo que sea un punto donde confluyen las quejas internas y ahora se empiezan a sumar las externas.

Se presenta invariablemente el siguiente fenómeno: Las “burbujas” directivas que toman las decisiones (tres o cuatro personas), desconocen por completo la problemática que presentan el resto de la organización no sólo por la desaparición de la comunicación ascendente, sino que ésta se carencia de retroalimentación se acentúa por que los cuadros directivos de primer nivel ocultan los problemas y conflictos de sus áreas ante el temor de ser removidos de los cargos, haciendo llegar información inexacta del estado organizacional provocando la continuidad y crecimiento de la crisis gracias a las decisiones equivocadas.

La crisis entonces se estructura y toma fuerza; por un lado fomentada y cimentada por la parte operativa, por otra parte, comenzando a ser reconocida y acusada por el ambiente externo y después alentada ignorantemente por la dirección.

Etapa 8. La crisis de la gestión pública. (Segundo y tercer año en adelante).- La dirección toma conciencia de la problemática de la organización cuando la crisis y los conflictos se hacen públicos. Las formas más comunes de descubrir el estado crítico de una gestión ocurren cuando ésta es expuesta públicamente por los medios masivos de comunicación que han averiguado esa problemática y ahora quieren saber por qué pasó, evidenciando la ineficiencia de los directivos.

En esta etapa, la dirección difícilmente reconoce sus errores.

Al hacerse patente la crisis, los niveles operativos entran en conflicto consigo mismos, pero aduciendo que no es culpa de ellos, el estado crítico interno sufre de una especie de alterego, donde los integrantes de la organización saben que todos cometieron errores pero se justifican pensando que ellos no tuvieron la culpa. Desconocen su responsabilidad y la proponen toda a los niveles directivos.

En la crisis la información es completamente informal, la comunicación formal deja de tener validez. Las redes internas y la organización informal entran en un estado de caos e incertidumbre. Se pierde la unidad de mando y de dirección. El espíritu de grupo en el nivel operativo se fortalece y argumentan positivamente el estado crítico justificándolo con la ideología institucional misma que no comprendieron las autoridades.

No se ha cumplido la misión ni los objetivos, la visión sólo ha sido compartida por los niveles directivos.

Los niveles de productividad nunca fueron los óptimos.

El nivel directivo espera ser removido.

Se espera un nuevo cambio por elección, mandato o designación.

Como se puede apreciar en la figura 1. Entre cada escalón existe una pequeña línea que diferencia un nivel de otro, estas líneas representan los momentos breves en que los dos niveles de la organización tienen contacto para llevar a cabo funciones de comunicación y aprendizaje.

Se puede apreciar también que de manera sistemática la organización directiva no permite a la operativa tener contacto con el medio ambiente externo salvo en ocasiones muy específicas. Estas ocurren bajo un esquema cerrado de supervisión y sólo con personal “altamente calificado” para dar información o

atender a clientes específicos. Lo que inclusive se puede observa en las áreas que tiene contacto directo con los consumidores sociales o ciudadanos.

El modelo explica el comportamiento directivo encaminado a la crisis, en conjunción con un comportamiento operativo que no sabe que hacer con su rol de servidor público arrojando una conclusión, toda administración pública tiene dos tipos de organización a saber en sus mecanismos de gestión

1. Una organización directiva enmarcada y enfocada al medio ambiente externo
2. Una organización operativa enmarcada y limitada por el medio ambiente interno.

La propuesta del modelo indica que estas dos organizaciones son independientes entre sí, tienen pensamientos estratégicos diferentes, actúan por separado en la estructura y en la superestructura, si existe la interdependencia entonces está íntimamente relacionada con el desarrollo de la crisis institucional, ambas organizaciones olvidan sus roles como trabajadores del estado y como servidores públicos y además han aprendido a usar, sin saberlo, los mecanismos de comunicación organizacional para la crisis, no para la productividad.

4.4. Evaluación de los resultados

El modelo gráfico pretende reunir, como tal, un conjunto de explicaciones a diferentes técnicas de investigación que muestren una explicación global al comportamiento sistemático de las empresas de la administración pública.

El diseño del modelo representa en un solo esquema todos los resultados obtenidos por la investigación. La inquietud de representar así los datos surge de la necesidad de contar con un instrumento sistemático de diagnóstico que reconozca y permita visualizar los datos obtenidos en toda una investigación, haciendo la explicación más simple.

Como se puede apreciar en la Figura 1. Cada escalón de la ECI, esta dividido en dos partes, como ya se mencionó, la parte izquierda corresponde al comportamiento del área directiva, misma que se relaciona constantemente con el ambiente externo enmarcado en color rojo, el lado derecho de la escalera, representa el comportamiento del área operativa misma que solo tiene contacto con el ambiente interno y en puntos específicos y temporales con el área directiva.

Como se puede notar, la línea espacio temporal señala hacia arriba, dando dirección al comportamiento de ambos sectores de la organización lo que implica el paradigma de subir la escalera hacia el cambio, o lo que para los directivos significaría comenzar a avanzar, sin embargo cada escalón representa un tipo de comportamiento típico de ambas áreas, mismos que son paralelos pero discordantes y que llegan inevitablemente al área roja del séptimo escalón donde la crisis se vuelve irreversible.

La idea central de este esquema es demostrar mediante el diagnóstico que el comportamiento expresado en cada escalón se da de manera sistemática en el transcurso de una gestión lo que permite entender mejor lo que ocurre, porqué ocurre y cómo ocurre a pesar de que los directivos se enfrentan a los retos de la administración pública con una aparente buena planeación y un sistema ideológico definido, esquemas de transformación y actividades que los llevan irremediabilmente a subir la escalera en su punto máximo, la crisis organizacional.

La asociación dinámica de las partes de la escalera, son una fotografía real de lo que sucede en una organización de gobierno desde el momento de un cambio real, lo que demuestra que cada cambio real implicará iniciar la secuencia desde abajo y nuevamente hasta otra crisis.

La explicación a esta problemática se debe centrar en la división de los escalones y en el choque cultural que sufre la organización, que denota la ausencia

notable de mecanismos formales de información y comunicación. Especialmente porque a lo largo de la investigación no se notaron dentro de las actividades normativas, actividades de diagnóstico especializado. Dando pie a definir que si bien la comunicación puede ser un factor omnipresente no necesariamente ayuda por si misma a mejorar los problemas, ya que requiere de una aplicación normativa y especializada siempre que sea reconocida su importancia.

Las actividades y actitudes encerradas en cada escalón son resultado de una parte importante de la investigación de las variables, mismas que pretenden dar luz a una explicación concreta a la pregunta de ¿Por qué los directivos, a pesar de sus buenas intenciones, no logran obtener resultados satisfactorios y productivos en las organizaciones de gobierno? ¿Porqué los subordinados no ven lo mismo que los directivos y viceversa?

Análisis de las variables organizacionales

Es necesario determinar que en este punto, se exponen datos obtenidos de la investigación en la SEGOBPUE, por tanto es necesario observar las siguientes variables por considerar que éstas aglutinan una serie de informaciones capaces de responder a las preguntas planteadas en esta investigación y dar orientación al análisis y a la generación del modelo de diagnóstico y a la propuesta.

El diagnóstico de la SEGOB Puebla se encuentra dividido por resultados de área, sin embargo para fines de este documento se mostrará una tabla general de los mismos (Ver Anexo 1. Tabla de resultados), (ver Anexo 2. Resultados gráficos).

Cabe señalar que los resultados para la construcción del modelo son similares en la prueba piloto (OFS Puebla) y en otras organizaciones donde se ha aplicado ya

demostrando su sistematicidad. Así mismo se detectaron las siguientes oposiciones en la administración, se analizan en los siguientes puntos:

- En el sistema de valores y creencias

El sistema de valores y creencias se basa en supuestos y éstos tienen características negativas similares tales como:

- a) La lealtad hacia la persona (jefe) es lo más importante.
- b) Mi valor como integrante de la organización radica en la relación directa con mis jefes, no con mi trabajo.
- c) El trabajo en equipo sólo me sirve para detectar posibles deslealtades e inconformidades.
- d) La flexibilidad es una canonjía sólo para los consentidos.
- e) La disciplina sólo se aplica y se supervisa para los rebeldes y quejumbrosos.
- f) La capacitación sólo me quita tiempo para desarrollar mi trabajo y además obstaculiza mi vida personal.
- g) No voy a hacer más de lo que me exigen o paguen.
- h) Si me ponen el pie yo pondré los dos.

Asimismo, se presentan los siguientes fenómenos encontrados en el diagnóstico, mismos que deben resolverse implementando el modelo normativo de comunicación organizacional.

- Barreras de la Comunicación, principalmente de orden administrativo, semántico y psicológico.
- Inseguridad laboral. Espacios reducidos, hacinamiento del personal, falta de clima artificial (dado que ya hay computadoras en todas las áreas), falta de salidas de emergencia, entre otras.

- Asignación discrecional a los administrativos de cargas de trabajo de acuerdo a su grado de confianza con el jefe inmediato y participación en comisiones y proyectos con el apoyo de superiores que no se distinguen públicamente.
- Asignación de promociones por motivos políticos.
- Contrataciones por tiempo determinado al margen de competencias y habilidades propias del trabajo.
- Introducción de la flexibilización laboral en detrimento de los derechos de los trabajadores de la Institución.
- Inexistencia y/o desconocimiento de un Estatuto para el personal de confianza.
- Incumplimiento de la mayoría de los laudos favorables a los trabajadores rescindidos.
- Fomento del sindicalismo blanco.
- Clientelismo para atraer disidentes.
- Dispendio en la aplicación del gasto.
- Gasto excesivo destinado a comprar los favores de la prensa escrita.
- Excesiva carga horaria de los trabajadores de confianza
- Ausencia de programas permanentes de animación cultural y recreación dirigidos a los trabajadores
- Saturación de los servicios de información electrónica.
- Incompetencia y desinterés de los Directivos en la solución de los problemas de su comunidad.
- Incertidumbre ante la jubilación de los trabajadores.
- Improvisación absoluta de los trabajadores que atienden al público.
- Ausencia de departamentos especializados para la atención de problemas sociales y de representación política.

- Inseguridad en los alrededores de las instalaciones de la Secretaría en horas no laborales.
- Exclusión en determinadas áreas, de trabajadores, jefes de área y algunos directivos generalmente responsabilizando a los mas altos mandos.
- Inexistencia del servicio civil de carrera; ingreso y/o promoción en las plazas administrativas sin contar con la preparación apropiada.
- Toma de decisiones basadas en sistemas de información no organizacionales
- Flujos de información deficientes en todas las direcciones
- Conocimiento y aplicación de la filosofía de la Institución

Es necesario señalar que el pensamiento reflejado en este apartado, surge de la compilación de ideas obtenidas durante las entrevistas con funcionarios y trabajadores de la secretaría que permiten generar este análisis:

De acuerdo a las características del trabajo y sus resultados en la sociedad se entienden los siguientes tópicos, sin dejar de aclarar que forman parte del pensamiento y la ideología propia de la personas y en las que no se genera ninguna influencia del investigador:

Producción: La producción es concebida como la eficiencia del sistema económico y político para generar bienestar compartido. No basta aumentar la existencia de bienes y servicios que tiene su expresión en las cifras del producto interno bruto si ello no va aunado al acceso de las mayorías a la riqueza generada. De acuerdo a este concepto se piensa que no podremos vivir si no producimos más y mejor, y no podremos producir más y mejor si no distribuimos mejor la riqueza, en este sentido se piensa que se enfrenta a uno de los problemas más importantes de México, el problema que ha generado su propio progreso y de que su riqueza es ahora la cuestión y el problema que hay que resolver, ya que no sólo se trata de

generar riqueza sino de entender que está mal aprovechada, que está mal distribuida y que debe ser inteligentemente aprovechada para que México pueda seguir por los caminos institucionales por los que requiere seguir.

La crisis generada por esta situación de distribución de riqueza lleva a problemas de “governabilidad” y de negociación del Estado con diferentes sectores, ya que estos sectores han adquirido conciencia de lo que se tiene que hacer o aplicar para la solución, permitiendo generar amplias posibilidades en el planteamiento de soluciones sobre intereses distributivos por todo el territorio nacional.

Se piensa que si se quiere democratizar la producción, si se quiere garantizar y dar seguridad se tiene que hacer antes un esfuerzo corrector de justicia, no sólo como modalidad que se pudiera calificar de demagógica sino porque se encuentran convencidos de corregir los rumbos y orientar todas las plantas productivas, incluyendo la burocrática) a la satisfacción de las necesidades de las mayorías, en canasta de bienes y modalidades de servicios que realmente sean útiles.

En este sentido es necesario señalar que se no se piensa que sea malo que haya zonas ricas, lo que es malo es que haya zonas “injustas”, por tanto, lo que se tiene que combatir es la injusticia no la riqueza, porque la riqueza debe ser propósito de todos los que quieren ser mejores, y por tanto debe ser simultánea a un esfuerzo de justicia.

El término injusticia es entendido como la incapacidad de una comunidad de generar productividad por falta de capitales competitivos que la incentiven. Por tanto, el desarrollo es entendido como el crecimiento económico con justicia social. Surge una cuestión importante ¿Hasta que grado falla el instrumento distributivo y no el productivo? O mejor aún ¿Desde hace cuanto está fallando? Y ¿será el crecimiento de la población la principal variable que alimente esta falla?

Por otra parte, para el mejoramiento técnico del diagnóstico mediante la escalera crítica institucional ECI y considerando lo anteriormente expuesto, es recomendable tomar en cuenta las tendencias que ahora se generan en la administración pública y en la comunicación organizacional, tanto por la parte de las agendas de los gobiernos, como por la necesidad de hacerse mas eficientes de cara a los ciudadanos así como de la presión para hacer frente las nuevas tareas del mercado.

La administración pública moderna, constantemente expone la visión de la reforma actual e inaplazable que se hace necesaria para poner al día con eficiencia, eficacia, ética y economía la actividad pública del país.

El tema de la modernización administrativa ha sido analizado desde diferentes perspectivas tanto teóricas como prácticas en cada organización. Lo que resulta poco frecuente es encontrar textos en donde se ofrezca un cuerpo teórico diverso que sustente la explicación de los fenómenos administrativos orientados a fenómenos concretos y reales de la administración pública conjugando e apoyo de otras ciencias.

Los resultados demuestran que no son una mera secuencia cronológica de la historia de la administración en la aplicación cotidiana de la gestión pública, demuestran que a comunicación organizacional es congruente con su postura inicial, guiarse por la lógica del diagnóstico científico y la propuesta metodológica a favor de la productividad.

La investigación se realizó con la lógica de la experiencia administrativa interna más que por un análisis general y genérico, que si bien puede ser útil para todos los casos, haría a un lado y nos provocaría a olvidar las particularidades de nuestro país cuya cultura es bastante peculiar. De tal manera que podemos deducir que los avances teóricos, tecnológicos y metodológicos de las disciplinas científicas

de las que se vale la administración deban ser bienvenidas aún más en el ámbito público donde el carácter político predomina hasta ahora.

Queda claro, que hoy en día no deben haber paradigmas únicos de explicación ni esquemas rígidos para la interpretación, se recurre al uso interdisciplinario de varias teorías que apoyen la explicación e interpretación de los fenómenos, en este caso, del papel de la comunicación organizacional en las organizaciones publicas mexicanas.

Este modelo bien puede ser tomado como un “mapa de ruta”, que pudiera permitir de manera coherente, sistematizada y clara, alcanzar los elementos de esa “reforma administrativa inaplazable” que hoy es necesaria.

Los resultados de este estudio pueden permitir la inferencia de lecciones que se deben aprender en la modernización administrativa actual, alejando las ideas peyorativas sobre la “burocracia” pero aún más sobre la imagen que se tiene del “servicio público”.

4.5. El modelo operativo de diagnóstico y su legitimidad organizacional.

El modelo aborda las diversas modalidades de prestación de servicios, conducta organizacional, posibilidades y limitaciones de la organización, la inclusión de nuevos y diversos actores para la ejecución de tareas antes consideradas exclusivas, la evaluación de la calidad de los servicios, aspecto crucial de la administración pública en una época donde los ciudadanos, impulsados por los medios de comunicación, están teniendo un papel más activo en el justo reclamo por mejores servicios y programas públicos más útiles a la sociedad y no para el mero lucimiento de los gobernantes.

En este contexto debe entenderse otro de los aspectos que está modificando la práctica de la administración y también de las relaciones de los ciudadanos con el

gobierno; el uso de nuevos instrumentos de información y comunicación en prácticamente todos los países y en todos los gobiernos. Se está propiciando sin duda una nueva percepción de la administración pública y la comunicación organizacional es una parteaguas en esta dinámica.

Para entender mejor la construcción y el desarrollo del modelo de diagnóstico y su aplicación en la administración pública se presenta la siguiente figura, misma que se desarrolla posterior a la ejecución del modelo. (ver página siguiente #201)

Enfoque sistémico del modelo de diagnóstico ECI

Diagnóstico Estratégico		
Entorno y Microentorno		
Entradas	Procesos	Productos
<p>Marco lógico conceptual.</p> <p>Marco teórico contextual</p> <p>Comisión multidisciplinaria y mixta.</p> <p>Planeación</p> <p>Disposición organizacional</p>	<p>Descripción de datos cuantitativos y cualitativos.</p> <p>Utilización de:</p> <p>.Método participativo, consensual, colaborativo y corresponsable.</p> <p>.Método FODA</p> <p>.Método de Autodiagnóstico</p> <p>.Técnicas cuantitativas y cualitativas</p> <p>Instrumentos:</p>	<p>Análisis del entorno general y específico organizacional.</p> <p>Análisis del microentorno organizacional. (Dirección)</p> <p>Evaluación de los impactos internos.</p> <p>Descripción de análisis FODA.</p> <p>Observación, entrevistas, TKJ. FODA, cuestionarios y encuestas para definición de</p>

	político de soporte técnico, ejecutivo y de investigación institucional.	objetivos estratégicos. Escalera crítica institucional <u>ECI</u>
--	--	---

La generación del modelo en concepción metodológica se presenta con el objetivo de que éste sea aceptado por la sociedad a quien sirve como fin último, estableciendo en primera instancia, la importancia de la comunicación organizacional y su valor como herramienta de diagnóstico y segundo, por la posibilidad de presentar un proyecto que legitime su viabilidad dentro de la administración pública siendo congruente con su propio sistema de valores manteniendo medidas que aseguren que las acciones adoptadas serán totalmente acordes a la cultura de las organizaciones que pretendan la reforma.

Supone como tal, que la organización tomará medidas para asegurar que sus actividades son aceptadas por la comunidad interna y externa y convirtiéndose así, en una herramienta efectiva de los procesos de administración pública ante las instituciones y las comunidades a quienes éstas sirven.

Se justifica su actividad ya que, aunque la actual administración pública moderna tiene claro el quehacer, lo olvida ante la problemática interna que las empresas públicas presentan. Ofreciendo de antemano, un punto de observación para nuevos esquemas de gobierno y gestión haciendo énfasis sobre el cómo hacer sin hacer a un lado el qué hacer.

CAPITULO V.

Propuesta para un modelo normativo de comunicación en la gestión pública.

Este capítulo abordará la idea de construir una propuesta normativa basada en las teorías expuestas en este documento con el fin de validar sus expectativas y dar solución a las áreas de oportunidad detectadas en el diagnóstico, donde resaltan los aspectos negativos de los sistemas de valores y creencias del objeto de estudio y las características resultantes de la ECI.

5.1. La idea de un modelo normativo.

La iniciativa de generar un modelo normativo que responda a las necesidades generadas en el diagnóstico de las organizaciones públicas, obedece a una serie de planteamientos que a continuación se exponen:

El largo anhelo de la sociedad pública de contar con elementos de capacitación creados ex profeso para este tipo de sector, rescatando el espíritu de la administración en la productividad de lo público y el pensamiento del servicio al ciudadano.

Se pretende avalar que los resultados arrojados por la investigación son de orden sistemático, en ese orden de pensamiento, los sistemas tienen la característica de presentar problemas que cuando se vuelven sistemáticos acaban por desgastarse hacia su centro (entropía). La idea específica de la normatividad es promover como una política normativa, la aplicación de mecanismos negentrópicos que puedan romper esas sinergias negativas y rompan también, los paradigmas actuales de la administración pública hacia nuevos esquemas de planificación, integración y organización para la mejora de las áreas gerenciales, dirección y control.

Este proceso pretende dar un paso cualitativo cuando se asuma la necesidad de establecer como norma, la implementación de mecanismos de diagnóstico y comunicación interna antes, durante y después de cada cambio en el gobierno de tal forma, que las nuevas autoridades, siempre tengan al alcance información especializada para determinar correctamente los cursos que deben tomar de manera interna e impactar correctamente al exterior evitando las crisis.

Es necesario romper también el paradigma del error, de la ineficiencia y la ineficacia, del desconocimiento y aprender a entender que todos los niveles de la organización deben estar abiertos a procesos continuos de aprendizaje y capacitación principalmente en tecnología política o del sentido común,

Si los problemas se han institucionalizado, institucionalizar las soluciones será la tarea, pero aún más importante, se destaca la labor del diagnóstico como principal sistema de información para el quehacer interno.

Los fundamentos para la elaboración de la propuesta recogen los resultados del diagnóstico de las teorías administrativas, comunicativas y organizacionales y las apreciaciones del investigador.

De esta forma, mediante la presentación de este proyecto, se piensa en un paso decisivo y trascendental para reconocer una iniciativa para modificar las reglas del cambio en la administración pública sin que ésta vea alterada sus funciones, sino al contrario, las vea fortalecidas.

Debe fortalecerse la idea de que la comunicación organizacional se construye desde el interior de la organización, desde sus entrañas, hacia fuera, o cual hace imprescindible definir antes, la identidad de la organización cuya conformación también es sistemática, ya que brinda información respecto al origen de la empresa, su historia, sus objetivos, su protagonismo, su categoría y trascendencia en relación a la sociedad y en esta relación, su legitimidad como grupo institucional. Debiendo

expresar que las empresas públicas no son entes abstractos sino asociaciones de hombres empeñados en alcanzar los objetivos de la institución para el bienestar social.

5.2. Los primeros modelos.

El siguiente cuadro es una propuesta específica para distinguir la funcionalidad de la comunicación y sus niveles de afectación en la Institución, mismo que presenta las siguientes características:

- Es un marco de trabajo para evaluar el progreso de la organización
- Reconoce primordialmente a los resultados mediante distintos enfoques
- Se basa en el liderazgo que impulsa la política, la estrategia, las personas, las alianzas y los recursos para fortalecer los procesos.
- Enfatiza como constante la innovación y el aprendizaje (*Fig. 2, anexo 2*)

El modelo tiene deficiencias para lograr la homeostasis del sistema de gestión pública y no cubre todas las expectativas generadas en el diagnóstico, principalmente debido a que se enfrenta al problema de ausencias de liderazgos y de una cultura con ausencia de información propia de las actividades mismas de las organizaciones.

Destacar el papel de los líderes implica que se certifiquen los liderazgos y que sólo auténticos líderes ocupen las plazas directivas cosa que se antoja difícil

Aunque la comunicación es una constante se ve desintegrada al modelo y la cultura es un punto específico que solo depende de los resultados de la organización, sin embargo como ejercicio conceptual ayudó a definir la ECI.

El siguiente modelo (Fig. 3) centra los procesos de aprendizaje dentro de la organización desarrollando las siguientes características:

- Marco de efectividad organizacional
- Reconoce principalmente como base los procesos de Aprendizaje.
- Resalta la capacitación a Directivos, con base en la infraestructura existente y el tipo de organización (cultura).
- Establece un énfasis en la comunicación hacia los trabajadores.
- La productividad se basa en la motivación, la satisfacción, la identidad y la inducción a nuevos procesos.

Como se puede observar el modelo se centra en el aprendizaje y los resultados de la organización pasando a los procesos de aprendizaje que deben salir del propio esquema de la organización, por lo que primero tiene que suceder un proceso de atención y aprendizaje en los directivos con base en la infraestructura y luego éstos se tendrían que encargar de retransmitir esa información a los niveles operativos por medio de la capacitación constante, cuestión que puede verse simultáneamente como motivación, integración e identidad en una sola mezcla.

Sin embargo, el modelo deja fuera a la productividad y la retroalimentación aunque permea a toda la organización no tiene claridad sobre su incidencia. Se alientan los esfuerzos lineales y dinámicos de la comunicación pero la productividad no alcanza a verse efectivamente.

Tampoco quedan claros los mecanismos de control de la información ni las responsabilidades de la normatividad que se pretende.

Nuevamente, el ejercicio abrió espacios para la reflexión y para el análisis que dan lugar a una propuesta más sólida.

5.3. El modelo tridimensional de la comunicación en la administración pública.

Con la visión generada por el diagnóstico y tomando en cuenta las necesidades que había que resolver para que la ECI no se presente de manera sistemática, se pensó en un modelo que representará justamente la actividad de comunicación organizacional conjugada con la actividad de la administración pública fortaleciendo los lazos de ambas ciencias haciéndolas sólidas hacia la productividad dentro de las empresas de gobierno.

Se destaca principalmente, las características este modelo de comunicación tridimensional para la productividad en la administración pública (Figura 4):

- La misión justo al centro de todo como un núcleo de poder, tocando a todas las fases y a todos los responsables de cualquier actividad organizacional, de la cual de algún modo todos tiene conciencia. Se observa que la misión solo corresponde a los núcleos organizacionales en una dimensión exclusiva de carácter interno llamada organización formal.
- El aprendizaje y la innovación como elementos circundantes de una dimensión adyacente a lo formal que se fortalecen por la organización informal.

- La visión como una atmósfera de oxígeno cuyo contacto con el medio ambiente rodea a toda la organización, pero que se encuentra fortalecida de una sub-atmósfera llamada aprendizaje e innovación que le permiten a la visión penetrar y fortalecer todas las fases del modelo a través de los valores promovidos principalmente por los ejecutivos y directivos de primer nivel que son los que mayor contacto tienen con el medio ambiente externo (Ver fig. 1).

Desarrollo del modelo tridimensional (Figura 4 Anexo 2)

El modelo busca la lógica y el sentido común (tecnología política) del comportamiento organizacional de todos los niveles, dando como resultado la productividad; este sentido común que Raúl Victoria (2003) también llama nueva tecnología política, se debe generar mediante el aprendizaje y la innovación y estar presente en todas las fases del modelo.

“El sentido común se entiende como la facultad interior –característica única de los seres racionales- que nos permite actuar bajo el principio de que conocimientos (pensamientos) correctos conducen a acciones correctas, expresado en un juicio práctico que es sensible al contexto de una situación y consciente de los niveles multidimensionales de la experiencia, mismo que se cultiva como resultado de un pensamiento consistente, analítico y lógicamente desarrollado”.

Según Victoria (2003) “...el sentido común nos señala en palabras simples y llanas que nadie puede ir en contra de su propia conveniencia, o lo que es lo mismo,

lo que conviene al bienestar de la mayoría me conviene a mi, situación ésta que expresa de manera sintética la filosofía del racionalismo, iniciada por el célebre Sócrates”.

Atendiendo a esta definición, el sentido común tiene como características principales las siguientes:

- Sus principios son autoevidentes
- No tiene ninguna vinculación ideológica o dogmática.
- Está libre de cualquier sesgo emocional o complejidad intelectual.
- Es claro
- Es simple
- Es conciso
- Es práctico
- Es sensible al contexto de una situación o problema dado.
- Integra el saber de la experiencia.
- No es necesariamente académico, aunque se alimenta muchas veces de este conocimiento.
- Contribuye, por definición, al bienestar de la comunidad.

Los conceptos de tecnología política (sentido común) al estar enmarcados en el ámbito de la primera dimensión, se encuentran sujetos a un proceso de enseñanza aprendizaje que se puede obtener de la segunda dimensión, donde se sugiere el método trascendental de aprendizaje de Rugarcía expuesto en este mismo documento. Ya que por su simplicidad, capacidad para el constructivismo y la

participación multinivel se vuelve trascendente en la aplicación que debe ser constante y periódica dado que las fases se retroalimentan en el modelo.

Las fases del modelo se caracterizan por tomar la forma de un rombo dividido en cuatro partes. La idea de esta división surge de entender las áreas encargadas de los “¿Cómos?” enmarcados por un color azul (todo lo enmarcado en azul en el modelo tiene que ver con ¿Cómo hacerlo? (know how) en la organización.

El cuadro en color verde determina los “¿Qué? De la organización y como se puede ver surgen todos del núcleo llamado misión, generando una idea específica de hacia donde tiene que fluir la información.

El recuadro amarillo destaca por qué es el indicador de las divisiones de los rombos, en él se encuentran las diferentes áreas de la organización que permiten distinguir en los demás rombos (fases) quién debe hacer qué y cómo dentro de la organización para romper los paradigmas de la ECI, involucrando a todos los niveles de la organización en todas las dimensiones.

Las líneas delimitantes de los rombos y las flechas que muestran la interdependencia que se debe generar entre fases y entre niveles significan los objetivos de los planes de acción en cada fase, dando claridad al cumplimiento de los mismos siendo apoyados por los procesos de aprendizaje e innovación y aportando constantemente mecanismos de evaluación (en verde también), siempre e

relación con la misión (ligadas con flechas rojas), la satisfacción institucional, la administración efectiva y el saber cómo.

Fase 1. Esta fase está caracterizada por determinar la planeación y la capacidad de continuidad de la organización:

1.- La creación de detección de necesidades y mecanismos de cambio en contacto con los usuarios del servicio respecto de la cultura de la organización eficientando la planeación y abriendo paso a la correcta integración de recursos.

2.- La institucionalización y difusión de la información recabada con los ciudadanos y actores organizacionales, mediante mecanismos de información formal.

3.- La generación de mecanismos de control provenientes de las decisiones tomadas con los niveles directivos y mandos medios superiores, previa consulta con los niveles operativos.

4.- La sensibilización de la cultura organizacional real hacia el exterior de la empresa evita híbridos culturales ejerciendo expectativas sociales.

Fase 2. Caracterizada por el diseño de la integración de recursos y la organización del trabajo.

1.- El diseño e integración de la comunicación formal es responsabilidad de los directivos de primer nivel.

2.- La normatividad de los mecanismos de trabajo y comunicación, una vez obtenida del pensamiento sistémico de la organización en la fase 1, debe implementarse por los directivos de mandos medios y superiores.

3.- El control de las mismas se deja a cargo de los operativos que deben capacitarse para tal efecto durante esta etapa de acuerdo a las necesidades propias de la organización.

4.- La comunicación formal debe fortalecerse desde el ejecutivo en esta fase estableciendo pautas específicas de comunicación interna y externa, tejiendo redes y permitiendo los flujos internos (negentropía) en todas las direcciones rompiendo los rumores, el compromiso se vuelve real cuando se comunican las acciones a los usuarios.

Fase 3.- La idea de la capacitación y la inducción de nuevos cuadros debe concebirse para explotarse desde el interior de la organización facilitando la dirección y la toma de decisiones.

1.- El diseño e inducción ahora es responsabilidad de los mandos medios superiores,

2.- La programación de las actividades de inducción y capacitación debe ser responsabilidad de los operativos que conocen mejor que nadie los tiempos de la organización para no distraer la actividad sustantiva y dejar los espacios pertinentes para su desenvolvimiento social.

3.- La aplicación y orientación de la capacitación e inducción debe corresponder a las necesidades de los usuarios del servicio público.

4.- Los directivos de primer nivel deben retroalimentar los resultados de las acciones mediante el reconocimiento público (medio ambiente externo).

Fase 4.- El desarrollo de un clima favorable en toda la organización comienza a sentirse y fomentarse desde los mandos medios superiores lo cual se debe ver reflejado en la comunicación horizontal. El clima laboral empieza a ser patente en las áreas de mandos medios superiores, mismo que debe difundirse hacia el resto de la organización se empieza a generar el autocontrol y los mecanismos de evaluación para esta fase, son ya una constante normativa de la administración.

1.- Se genera una sensación de seguridad y de pertenencia en el trabajo en los niveles operativos, incrementándose la comunicación ascendente.

2.- El cumplimiento de los objetivos y de las labores sustantivas en tiempo y forma permiten la integración de la realidad organizacional con lo usuarios.

3.- En esta fase los directivos de primer nivel sólo deben motivar el trabajo buscando mecanismos administrativos y psicológicos que retroalimenten a toda la organización.

4.- El desarrollo de la productividad en la administración pública es una realidad alejada de la crisis misma que se debe reflejar en el clima interno y externo a la organización.

El modelo demuestra que a partir de la fase 2, la organización empieza a ser percibida como productiva por los usuarios que entienden qué se hace, por qué se hace y cómo se hace. Traduciendo esto como una capacidad de la gestión pública

para la transformación y el cambio planificado (la reforma) evitando las crisis sistemáticas.

5.4. Consideraciones generales sobre el modelo

La organización percibe que es productiva si entiende que alcanza sus metas y cumple con sus estrategias y aunque el modelo no toca el punto de los costos de operatividad ya que supone la idea de hacer más con lo mismo, lo lógico es que ya promueve la productividad interna y externa

El ausentismo es un factor que, culturalmente, las organizaciones manejan. La implementación del modelo implica que al mejorar el clima de la organización y su efectividad sistémica debe reducir estos índices sin necesidad de premiar la asistencia como hacen algunas dependencias. El sentimiento de logro es un motivador más fuerte que el dinero en este caso.

Las variables independientes que modifican el trabajo en equipo, no son tomadas en cuenta para la realización del modelo. Sin embargo, la idea de implementar una cultura organizacional efectiva obedece a la idea de generar sentimientos de solidaridad, respeto y tolerancia en los actores organizacionales. Haciendo que las crisis, acaso, sean más individuales que organizacionales. Dada la situación de una crisis individual, la organización debe ser un mecanismo de apoyo para las personas que así lo requieran.

Un pensamiento común respecto de la axiología organizacional es que los valores institucionales provienen de los valores públicos. Esta concepción demuestra estar equivocada bajo la explicación de que las culturas fuertes son complejas y multidimensionales, pues son incluyentes.

Lo que hace a una cultura débil es el conflicto que la gran diversidad de valores le causa, pues genera confusión e intolerancia en su sistema. Contrario a ello, una cultura fuerte se distingue por contar con tres o cuatro valores que dirigen claramente todo su potencial definiéndola como coherente, pero al mismo tiempo respetuosa de la diversidad de valores individuales de su personal.

Lo anterior cabe en el sentido de que las culturas sociales no se distinguen a sí mismas por sus valores. Como ejemplo de ello sería identificar a la religión, que aún cuando no es una valor por sí misma, es percibida así por la masa. Si esto fuera así, entonces la administración pública se vería obligada a ejercer mecanismos religiosos para satisfacer las exigencias de servicio, cosa que ha demostrado no ser productiva incrementando las crisis sobre todo de carácter político.

Por tanto, el nuevo pensamiento que promueve la comunicación organizacional a través de la administración pública, defendida en este trabajo, es que los valores institucionales productivos (no religiosos, ni dogmáticos) deben regir el pensamiento social, enriqueciendo la cultura de lo social y fortaleciéndola desde lo particular hacia lo general.

Las fuerzas en el comportamiento organizacional se deben basar, en orden de importancia:

- a) En las personas, que son quienes conforman los grupos que trabajan en el cumplimiento de los objetivos (Misión).

- b) Las estructuras, entendidas como las relaciones entre las personas de la organización, los puestos y la interdependencia con el ambiente de la organización.
- c) La tecnología, o los recursos con los que trabaja la gente, entre los que debe ser considerada, actividad de la capacitación, la educación, la innovación y la adaptación de nuevos mecanismos que promuevan la productividad organizacional.
- d) Los ambientes, el interno en primera instancia y el externo después.

La identidad de los individuos con la organización lograda plenamente después de la fase 4 (del modelo presentado en el trabajo aquí expuesto) y sin importar su nivel jerárquico, es el puente para recomenzar las etapas y permitir la evolución del sistema de acuerdo con el diagnóstico que debe ser periódico y establecerse en congruencia con la propia actividad sustantiva de la organización respectiva.

Aún cuando se ha abordado el tema de la productividad, junto con otros conceptos, la realidad indica que la productividad en las organizaciones públicas, más que ser entendida como un asunto de cumplir con los objetivos en tiempo y forma, debe ser comprendida también como un asunto de generación de legitimidad, credibilidad y desarrollo de la organización ligado a otro concepto inseparable que es la calidad de los servicios para la mejora en la atención ciudadana.

Por tanto, se debe comprender que la productividad es un concepto variable y cuantificable aún dado su carácter cualitativo primordial dentro de las organizaciones y a fuerza de darle una idea clara a los lectores de este documento se mantiene en el esquema del modelo de la Figura 4.

CONCLUSIONES

Debido a que invariablemente todos los individuos de la colectividad social tienen que ver tarde o temprano con alguna organización pública, ésta debe catalizar sus ideas de reforma tal que integre sus procesos de comunicación organizacional para que le permitan legitimar sus labores, establecer una identidad de servicio y consolidar de forma efectiva el desempeño de su trabajo deslindándose de una ideología política.

La comunicación organizacional debe funcionar integralmente y enmarcarse en la normativa de la administración pública siendo capaz de fomentar la convergencia entre el pensamiento público, social y privado creando una mayor interdependencia entre los sectores promoviendo la competitividad del propio país, evitando las crisis cíclicas mediante el diagnóstico especializado o bien, resolviéndolas en especial en su etapa incipiente.

La comunicación organizacional es una plataforma para el lanzamiento de cualquier reforma administrativa de la gestión pública, ya que como herramienta estratégica y de fundamento científico, coadyuva a la detección de necesidades culturales, administrativas, organizacionales e individuales; promueve el cumplimiento de objetivos y determina los estados críticos de una organización con el fin de generar propuestas de solución sin distraer la atención de las actividades propias de la administración y apoya el cambio, la innovación y la mejora.

El presente documento, refleja de manera indirecta, que los intercambios ineficientes de información que se dan dentro de las organizaciones públicas, ocurren por falta de conocimiento en el tema de la comunicación, o bien, por no contar con el personal capacitado para vincular a la organización a procesos de comunicación realmente efectivos. Por ello, para su estructuración futura y dentro de

la propuesta de aplicación universal del modelo, se recomienda la contratación de expertos capacitados y con experiencia en la disciplina para satisfacer las demandas y necesidades que presenten las organizaciones del sector público.

Es importante señalar, que el presente trabajo permitió al investigador, comprobar que son muy escasos los análisis en materia de clima laboral, de identidad, de pertenencia, de detección de necesidades básicas y de participación en comunicación interna en las organizaciones públicas. Lo que le impide a dichas organizaciones, tener instrumentos de medición con los cuáles puedan medir y conocer cualitativa y cuantitativamente sus fuerzas y debilidades en materia de recursos y de organización y así servir mejor a la sociedad mexicana.

Si bien, se espera que los objetivos planteados al inicio de esta investigación se hayan cumplido de la mejor manera posible, habrá que reconocer que hubo en su realización lamentables limitaciones de tiempo y mayor participación por parte de los encargados de aprobar y supervisar las intervenciones en la organización estudiada para cumplir con el objeto de estudio. Lo anterior, debido quizás a la falta de conocimiento expuesta anteriormente o bien a un desconocimiento del tema por parte de algunos entrevistados y encuestados. En algunas ocasiones, el personal (directivo) se mostró hostil ante los investigadores. Por el contrario, los mandos medios superiores y operativos siempre se mostraron cordiales y dispuestos a dar información.

La incertidumbre que generó la expectativa de los resultados y consecuencias de esta investigación provocó que el objeto de estudio original (SEGOB federal) cambiara de ámbito y circunscripción (SEGOBPUE), cambio que fue aprobado por el comité académico que tutoró esta investigación.

La administración pública se enfrenta hoy en día a un nuevo dinamismo y entorno social, político y económico, en el que la globalización y la tecnología están imponiendo nuevas formas de hacer las cosas dentro de las organizaciones: el e-gobierno, la Intranet, la ley de transparencia y la red misma, sólo por mencionar algunos, son fenómenos que deben enfrentarse promoviendo la competitividad de las instituciones.

La comunicación en su modalidad organizacional se enfrenta al reto de demostrar su validez científica, en todos los sectores. Hasta ahora ha probado ser capaz de mostrar caminos más lógicos para el cambio planificado, sin embargo, los cambios vertiginosos de la modernidad la hacen parecer una ciencia tan antigua como el hombre mismo. Su principal reto será romper este prejuicio y demostrar que es pauta de la tecnología de gestión del futuro.

Los nuevos administradores privados, públicos y sociales, deben conocer con mayor profundidad los procesos de crisis que puedan surgir en las organizaciones que dirigen por no implementar tecnologías y estrategias de comunicación, ya que de manera definitiva, como ciencia y como herramienta de la administración y la gestión pública, la propia comunicación es un factor de vital importancia para el desarrollo adecuado y exitoso de cualquier organización, así como de los factores, procesos y actores que se encuentran inmersos en los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALBARRAN, O. (1991) Métodos de investigación en comunicación organizacional. En Nosnik y Rincón. 2002.
2. ANDRADE, H. (1991) Hacia una definición de la comunicación organizacional. d. Trillas. México.
3. ARANES, J. I. (1996). Revista de estudios de Comunicación. Madrid.
4. ARIAS, F., (1991) Administración de recursos humanos. Editorial Trillas, México.
5. AUDIRAC, C., DE LEON, V. y DOMÍNGUEZ A. (1994). El ABC de Desarrollo Organizacional. Editorial. Trillas.
6. BALLESTEROS, B. (2004). Administración Pública. Ed. MAP, Madrid.
7. BARZELAY, M. (1998). Atravesando la Burocracia: Una Perspectiva de la Administración Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México.
8. BENNIS, W. (1984) Transformative Power and Leaderships. Unveversity of Illinois Press. USA.
9. BERLO, D. K. (1985). El Proceso de la Comunicación. 1ra. Edición, Ed. Prentice Hall, México.
10. BERTALANFFY, L. (1976) Teoría general de los sistemas. México: Fondo de Cultura Económica.
11. BLANCHARD, K. (1995). Estilo Eficaz de Dirigir. 2ª edición, Grupo IDH, México 1995.
12. BLOODGOOD, J. L. y MORROW, Jr. (2000). "Strategic organizational change within an institutional framework" Journal of Managerial Issues; Pittsburg, USA.
13. BONILLA, C. (1994). La Comunicación, Función Básica de las Relaciones Públicas. Ed. Trillas, México.

14. BOZEMAN, B. (1998). Todas las Organizaciones son Públicas: Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
15. BURKE, W. (1988). Desarrollo Organizacional. Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México.
16. CASTELLS, M. (1999). La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Ed. Siglo XXI. México.
17. CARRILLO, (1997). La Gerencia de la Gente. Revista Calidad Empresarial. No2, Caracas. Venezuela.
18. CARROLL, J. S. And HATAKENATA, S. (2001) “Driving Organizational Change in the Midst of Crisis”. Mit Sloan Management Review; Cambridge, USA.
19. CAROLI E. And REENE, J. (2001). “Skill-biased Organizational Change? Evidence from a Panel of British and French Establishments”. The Quarterly Journal of Economics; Cambridge, USA.
20. COKINS, G. (2001). "Measuring costs across the supply chain" Cost Engineering Morgantown. USA.
21. COLLADO, C. (1999). La Comunicación Humana. Ed. Mc Graw Hill. México.
22. COSTA, J (1992). Identidad Corporativa y Estrategia de Empresa. Ed. CEAC Barcelona, España.
23. COYLE J. S. (1999). “Employee Participation and Assessment of an Organizational Change Intervention: A Three-wave Study of Total Quality Management" The Journal of Applied Behavioral Science; Arlington. USA.
24. CROSBY, P. B. (1989). La Organización Permanente Exitosa” Ed. Mc Graw Hill-Interamericana, México.

25. CRUZ, L. (1999), El Comportamiento No Verbal Humano: Una Aproximación a la Kinesis y la Proxémica. Universidad de Guadalajara y CONEICC, México.
26. DAVIS, K. (1993). Comportamiento Humano en el Trabajo. Ed. Mc Graw Hill. México.
27. DEAL, T.A. y KENNEDY, A. (1985). Cultura Corporativa. Fondo Educativo Interamericano, México.
28. DE FLEUR M. (1989). Teorías de la Comunicación de Masas. Ed. Paidós, México.
29. DELGADO, C. E. (1990). La influencia de la Cultura en la Conducta del Consumidor: Informe. U.S.B. Bogota, Colombia.
30. DENISON, D. (1991). Cultura Corporativa. Ed. Legis, Santafé de Bogotá, Colombia.
31. DEREVE, M. (1990). El Futuro de la Gerencia. Ed. Legis, Bogotá, Colombia.
32. DESSLER, G. (1997). Administración de Personal. Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, México.
33. DIETRICH R. (1986). Manual de los nuevos medios. Ed. G. Gili, México.
34. DRUCKER, P. (1986). La gerencia en tiempos difíciles. Ed. El Ateneo, Buenos Aires. Argentina.
35. DUBRIN, A. (2000). Administración. 5ª edición. Ed. International Thomson. México.
36. DUTTON, J.; ASHFORD, S.J.; O'NEILL, R. And LAWRENCE, K. (2001) "Moves that Matter: Issue Selling and Organizational Change" Academy of Management Journal; Briarcliff Manor.
37. ESTEINOU, J. (1996). Espacios de comunicación. Universidad Iberoamericana. México.
38. ELDIN FRANCOIS, (1999) Le management de la communication. Dynamiques d'entreprises L'Harmattan.

39. ELIAS, J. y MASCARAY, J. (2000). Más allá de la Comunicación Interna. Ed. Gestión, México.
40. FARCE, R.; MORGE, P. y RUSSELL, H. (1977). "Communicating and Organizing. Reading" Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company. USA.
41. FLORES, S. (1995). Desarrollo Regional y Globalización Económica. Ed. BUAP y UAT. México.
42. GANNON, M. (1997). Administración por Resultados. Ed. CECSA. México.
43. GRANELL y PARRA, (1994). Proyecto Venezuela Competitiva. Ediciones IESA, Caracas, Venezuela.
44. GUARAWAY, (1991). El Reto de las Organizaciones. Revista Calidad y Productividad, No 4, Caracas. Venezuela.
45. GEERTZ, C. (1995). Interpretación de las Culturas. Editorial Paidós.
46. GIDDENS, A. (1998). "The third way, The renewal of social democracy" Disponible en: http://blogs.spokenword.ac.uk/ecoe431/reviews-by-students/molteni_claudio/
47. GILBREATH, R. D. (1990). La Estrategia del Cambio. Ed. Mc. Graw Hill, México.
48. GOLDHABER, G. (1989). Comunicación Organizacional. Consorcio editorial Logos. México.
49. GOLEMAN, D. (1991). La Inteligencia Emocional. Ed. Vergara. México.
50. GONZALEZ y BELLINO, (1995). Modelo de Gestión de Recursos Humanos. Tesis de Maestría, Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela.
51. GUEDEZ, V. (1996). Gerencia, Cultura y Educación. Ed. Tropykos/CLACDEC, Caracas, Venezuela.
52. GUERIN, G. (1992). Planificación Estratégica de los Recursos Humanos. Ed. Legis, Santafé de Bogotá, Colombia.
53. GUIOT, J. (1992). Diseño de la Organización. Ed. Legis, Santafé de Bogotá, Colombia.

54. HABERMAS, J. (2005). Teoría de la acción Comunicativa. Ed. Taurus. México
55. HALL, R. (1996). Organizaciones: Estructuras y Procesos. Ed- Prentice Hall, México.
56. HARRIS, M. And. HARRIS, J. (2002). Achieving Organizational Collaboration in the Nonprofit Sector: An Action Research Approach. Organization Development Journal; Chersterland.
57. HENRY, Jules, "La cultura contra el Hombre" Editorial. Siglo XXI. 1998
58. HERNANDEZ Sampieri, R. "Medios de comunicación en las organizaciones". México: ed. Trillas. 1998
59. JACKSON, P. (1992). Comunicación Corporativa para Ejecutivos. Ed. CECSA México.
60. KATZ, D. y KAHN, R. (1995). Psicología Social de las Organizaciones. Ed. Trillas México.
61. KREPS, G. (1995). La Comunicación en las Organizaciones". Ed Adisson-Wesley Iberoamericana. 2ª. Edición, EU.
62. LOPEZ VENERONI, F. (2002). Seminario de: Enfoques Teórico Metodológicos de la Comunicación. México.
63. LINARES, (1996). Gestión de Recursos Humanos. Revista Calidad Empresarial, Caracas, Venezuela.
64. LUTHANS, F. y KREITNER, R. (1987) Modificación de la Conducta Organizacional. Serie Teoría y Práctica Organizacional. Editorial Trillas. México.
65. MC BRIDE (2003). Informe. Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n39/jesteinou.html>
66. MALNIGHT, T. (2001) "Emerging Structural Patterns within Multinational Corporations: Toward Process-based Structures" Academy of Management Journal Briarcliff Manor.

67. MATTELART, A. (1983). La Comunicación Masiva en el Proceso de Liberación. Ed. Siglo XXI, 9ª edición. México.
68. MENDEZ, I. y NAMIHIRA, D. (1987). El Protocolo de Investigación: Lineamientos para su Elaboración y Análisis. Ed. Trillas México.
69. MERCADO, S. (1997). Administración Aplicada. Primera y Segunda Parte, Editorial Limusa. México.
70. MORERA Iris, “La comunicación para el cambio en las organizaciones, una introducción global a la comunicación institucional” Editorial. CAECI
71. MONSALVE “La Cultura y los Ciclos Vitales de la Organización”. Monte Avila, Caracas. 1989
72. MURIEL, M. L. (1980). Comunicación Institucional. Edit. Andina, Quito.
73. NAIM, M. (1989). Las Empresas Venezolanas: Su Gerencia. Ediciones IESA. Venezuela.
74. NEWSTROM, J. (1993). Comportamiento Humano en el Trabajo. Mc Graw Hill, México.
75. NOSNIK; ABRAHAM (1991), El desarrollo de la comunicación social. Un enfoque metodológico. Ed. Trillas. México
76. NOSNIK, A.; RINCON, J. A. y SIERRA, M. (2002). La investigación de la Comunicación Organizacional en México. México.
77. POLANYI, K. (S/A). Octava Conferencia Internacional: Economía y Democracia. UNAM, Instituto de Investigaciones Social y la Universidad de Concordia.
78. OLLIVIER, B. (S/A). Seminario sobre las Nuevas Técnicas de Información y Comunicación. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
79. OLTMAN, W. L. (1975). Debate sobre el Crecimiento. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
80. ORNELAS, J. (1997). El Neoliberalismo Realmente Existente. Colección Pensamiento Económico. BUAP.

81. PELAYO P., J. (2002). Introducción a las Habilidades de Comunicación Administrativa. En C. Fernández Collado. Ed. Trillas. México.
82. PÉREZ, O. (1985). El Trabajador y la Comunicación. Edit. Siglo Nuevo Editores. México.
83. PIÑUEL, J. (1995). Teoría de la comunicación y gestión de la organización. Ed. Síntesis. Madrid.
84. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1994). Plan Nacional de Desarrollo. México.
85. PÜMPIN C. Y GARCIA S. (1990). Dinámica empresarial: Una nueva cultura para el éxito de la empresa. Ediciones Díaz de Santos.
86. QUY NGUYEN, H. (2001). "Time, temporal capability, and planned change" Academy of Management. The Academy of Management Review; Briarcliff Manor.
87. REGALADO, A. (1995). México de la Máxima Actualidad. Primera edición, Fondo de Cultura Económica. México.
88. SANTANA, A. y BAGÚ, S. (S/A). América latina frente a la globalización. Tomado de Revista Dialéctica y Revista de la Facultad de filosofía de la BUAP Año 18, No.27.
89. RICE, A.K. (1986). Aprendizaje del Liderazgo. Ed. Xerder, 2ª edición, México.
90. ROBBINS, S. (1989). Organization Theory: The Estructure and Design of Organizations. Ed. Prentice Hall. USA.
91. ROBBINS, S. (1991). Comportamiento Organizacional. Editorial Prentice-Hall, México.
92. ROGERS, E. (1973). La Comunicación de Innovaciones: Un Enfoque Transcultural. Ed. Diana, México.
93. ROTA DEMETIO LOPERENA (1996) Artículo de Revista de la Universidad el País Vasco. Administración pública y restauración ambiental-

94. RUGARCIA, A. (2000) "El Culto al Conocimiento y la Formación de Ingenieros. Artículo U. Iberoamericana. Puebla. México.
95. SÁNCHEZ, J.J. (2001). La Administración Pública como Ciencia. Ed. Mágala. Madrid, España.
96. SANCHEZ, S. (1991). Administración de la Comunicación Interna. México.
97. SANCHEZ, S.R. (1998). La Visión Estratégica del Comunicador Organizacional. En M.A. Rebeil Corella y C. RuizSandoval Reséndiz (Coordinadoras), El Poder de la Comunicación en las Organizaciones. Plaza y Valdés Editores/Universidad Iberoamericana, en el artículo de Nosnik y Rincón 2002. México.
98. SENGE, P. (1996). La Quinta Disciplina. Ed. Granica, 4ª edición. México.
99. SCHEIN, E. (1988). La Cultura Empresarial y Liderazgo. Editorial Plaza. México.
100. SCHEIN, E. (1991). Psicología de la Organización. Ed. Prentice-Hall, México.
101. SOLIS, B. (Coordinadora) (2002). Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México. Comisión de radio, Televisión y cinematografía de la H. Cámara de Diputados LV legislatura. México.
102. SILICEO, A. (1997). Liderazgo para la productividad en México. 2ª Edición. Ed. Limusa. México.
103. SILICEO, A. (1995). Capacitación y Desarrollo de Personal. Editorial Limusa, México.
104. SMIRNOW, G. (1973). La Revolución Desarmada de Chile 1970-1973. Serie popular Era. México.
105. SPENCER, H. (1896) Principios de sociología
106. STANLEY, Y. y SUMMER, C. (S/A). Sistema de Gerencia y Significado de la Organización. Ed. Trillas, México

107. SWINDIE, R.(1980). “The bussiness comunicator” Ed. Prentice Hall. New Jersey U.S.A
108. STEWART, J. (1992). Gerencia para el Cambio. Ed.Legis, Santafé de Bogotá.
109. TOUSSAINT, F. (1992). Crítica de la Información de Masas. Ed. Trillas, México
110. TYSON, S. y YORK, A. (1989). Administración de Personal. Ed. Trillas. México
111. UNESCO (1980). Informe Mc Bride sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna. Comisión Internacional para el estudio de los problemas de comunicación. París, Fracia.
112. UVALLE, R. (2001). Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública En Convergencia Ciencias Sociales. Mayo- Agosto del 2001. Núm. 25. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México.
113. VAN REENEN, C & J, (2001). Skill-biased organizational change: evidence from a panel of British and French establishments. Quarterly journal of economics.
114. VAN RIEL, C. (1997). Comunicación corporativa. Prentice Hall, Madrid.
115. VELAZQUEZ, G. (1996). Humanismo en la Administración. Tomo I y II. Ed. ECAFSA 1ª edición, México.
116. VERGARA (1989). La Cultura Organizacional en una Institución de Educación Superior. Tesis Doctoral, USB, Caracas.
117. VILLALBA, J. (1996). La Cultura Organizacional en una Institución de Educación Superior. Tesis Doctoral, USB, Caracas. Venezuela.
118. VICTORIA, R.. (2003). Confieso que es Simple, la Ausencia del Sentido Común en la Política Mexicana. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. México.

119. VROOM, V. y DECI, E. (1999). Motivación y alta dirección. Ed. Trillas. México.
120. WALTON, M.(1989). Cómo Administrar con el Método Deming. Ed.Norma, México.
121. WEBER, M. (2003). La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo. Colofón S.A. México.
122. WEIL, P. (1979). La Comunicación Global. La Comunicación Institucional: Un desplazamiento de la legitimidad. Paidós. Barcelon.
123. WOLDENBERG, J. (2002). La Construcción de la Democracia. Ed. Plaza Janés. México.
124. ZANI, B. y RICCI P. (1985). La Comunicación como Proceso Social. Ed. Grijalbo. México.

Ambiente externo.

FIGURA 1

INNOVACION

Área de contacto con los Niveles operativos ETAPAS DE APRENDIZAJE

Contacto permanente con el Medio ambiente externo

Línea espacio-temporal

Cambio real de directivos en una Institución o dependencia

Conocimiento General de la Organización. (visión previa)

Reconocimiento De las labores Sustantivas de la organización
Miedo, incertidumbre, frustración, clientelismo

Todos están dispuestos a dar Información que Aparentemente es Conveniente a los Nuevos jefes

Etapa de acercamiento con el Personal de diversas áreas

Decisiones sobre Cambios directivos de primer nivel. (internos y externos)

Ajuste en los Equipos de trabajo

Conflicto Horizontales En los primeros Niveles de la Org.

Choque cultural, Sentido de pertenencia e identidad en incertidumbre

Conflicto verticales Entre áreas y Grupos de trabajo

CRISIS DIRECTIVA

CRISIS ORG.

Etapa 1

Etapa 2

Etapa 3

Etapa 4

Etapa 5

Etapa 6

Etapa 7

Etapa 8

Momentos de contacto real y de comunicación Entre directivos y el "resto de la organización" ETAPAS DE APRENDIZAJE

Ambiente interno

Transformaciones Estructurales y sistémicas

Modelo

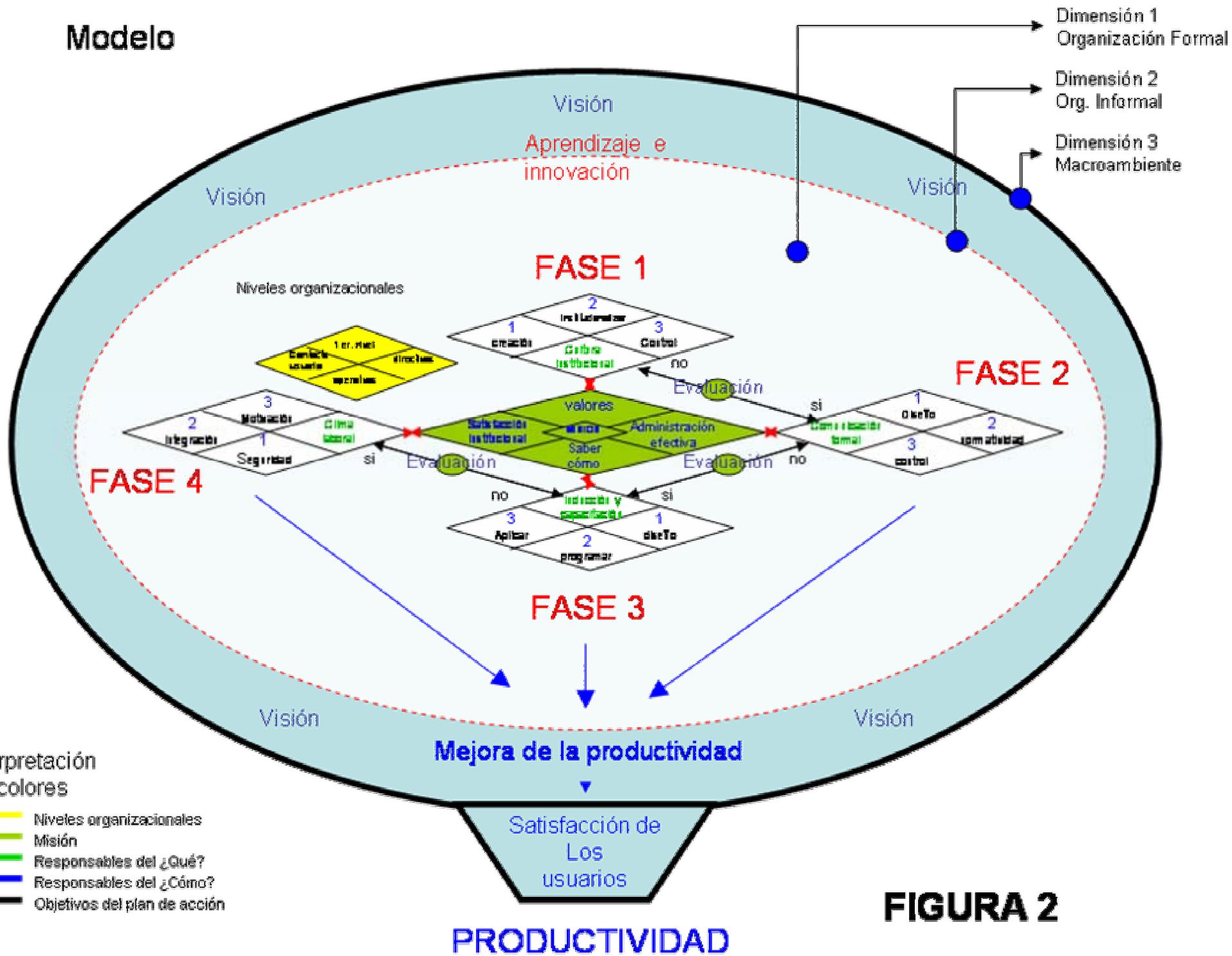


FIGURA 2

PRODUCTIVIDAD