



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**Nanopolítica: Decisión e Implementación Organizacional en las
Políticas Públicas**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTA:

Antonio Javier Piña Sánchez

Asesor: Mtro. Juan Carlos Luna Díaz

..... Santa Cruz Acatlán, Edo. de México febrero de 2016



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.

AGRADECIMIENTOS.

A la **UNAM** por la oportunidad de saber y conocer el significado de la belleza del aprendizaje.

A mi madre, la señora Cecilia Sánchez González por su eterna fe en mí.

A mis maestros directos: David Arellano Gault y Arturo Hernández Magallón;
así como los indirectos

Isaac Newton, Max Weber, Herbert Alexander Simon, Albert Einstein, Paul Samuelson, Michel Foucault, Thomas Piketty, Omar Guerrero Orozco, Elinor Ostrom, Giovanni Sartori, Angus Deaton, Michel Crozier, Oliver Williamson, Ricardo Uvalle Berrones, Albert O. Hirschman, Douglas North, Daronn Acemglu, James A. Robinson, James Olsen, Nils Brunsson, Richard Rose, Guy Peters, Joseph Stiglitz, Nicolás Maquiavelo, Noberto Bobbio, Adam Smith, Walter Powell y Paul Dimaggio, Antonio Barba Álvarez, Daniel Cosío Villegas, Margarito Gutiérrez, Miguel Antonio Santillan, Eduardo Ibarra Colado, Luis Montaña Hirose, Luis Aguilar Villanueva, Enrique Cabrero Mendoza, Mauricio Merino, Laura Sour, Alvin Toffler, María Amparo Casar, Nicos Mouzelis, Frederick Taylor, Elton Mayo, Stephen Hawking, Mario Puzo, Stephen King, Oscar Wilde, Shakespeare, Bruce Wayne, Víctor Hugo, Alejandro Dumas y Lewis Carroll.

A mis Sínodos: Juan Miguel Ramírez Zozaya, Juan Carlos Luna Díaz, Carina Galar Martínez, José Albino Hernández Escobedo y Norma Soto Soto.

A mi familia, Jeannett Santamaría Acosta, Omar Alejandro Medina Fajardo, Violeta Margarita Piña Sanchez, María Fernanda Hernández, Gabriel Salazar Gómez, Sofía Monserrat Martínez Gómez, René Guzmán Reyes, Alberto Emanuel Ortega, Eduardo Delgado Sánchez, Reynaldo Hernández, Karla Piña Sánchez, Diego Natan Hernández, Eduardo Hernández Piña, Andrea Hernández Piña, Ana Piña Sanchez, Roberto Solano y Héctor Martínez.

“Si he logrado ver más lejos, ha sido porque he subido a hombros de gigantes” Isaac Newton.

NANOPOLÍTICA: DECISIÓN E IMPLEMENTACIÓN ORGANIZACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Índice.

Introducción.....	1
Capítulo 1. Política Pública.....	6
1.1 Elementos de Política Pública.....	6
1.2 Interdisciplinariedad.....	18
1.3 Metodología.....	31
Capítulo 2. Organizaciones.....	34
2.1 Ubicuidad Organizacional.....	34
2.2 Triángulo Perpetuo: Taylor, Weber y Mayo.....	47
2.3 Perspectiva Crítica: Simon, Mouzelis, Crozier.....	66
Capítulo 3. Nanopolítica.....	75
3.1 Anatomía Nanopolítica.....	75
3.2 Decisión e Implementación.....	80
3.3 Relatividad Política y Organizacional.....	102
Conclusiones.....	111
Fuentes de Consulta.....	116
Anexo.....	122

NANOPOLÍTICA: DECISIÓN E IMPLEMENTACIÓN ORGANIZACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

*A David Arellano Gault y Arturo Hernández Magallón,
por sus aportes a la administración pública.*

*“La entrega a una causa y sólo a ella
eleva a quien así obra
hasta la altura y dignidad de la causa misma”.
Max Weber (La Ciencia como Vocación).*

INTRODUCCIÓN.

La constante preocupación por conocer cuáles son las causas de que algunas acciones de gobierno fallen o arrojen resultados inesperados, ha orillado a los investigadores a realizar estudios profundos sobre su naturaleza bajo el enfoque de políticas públicas, su intención ha sido descubrir aquellos elementos que las determinan y con ello mejorarlas (Hernández, 2009: 73). Comprender qué ocurre al interior de las organizaciones gubernamentales comienza a ser una inquietud primordial e innovadora (Arellano, 2013, 2010; Piña, 2014; Hernández, 2009: 73-93; Foucault, 2013: 29-47, 125-158; Aguilar, 2007: 15-91; Roth, 2006: 17-28; Peters, 93: 54-57; Rose, 1992; y, Meny y Thoenig, 1992: 77), respecto de las acciones u omisiones, aciertos o desaciertos, formalidades e informalidades, funcionalidades y disfuncionalidades gubernamentales; hechos que finalmente concretan o alejan los resultados que probablemente la sociedad exige por un lado y por el otro, el supuesto compromiso de los actores e instituciones gubernamentales.

Rose afirma que “las organizaciones son la principal fuerza activa del gobierno: activan las leyes, el dinero y los empleados públicos para producir resultados. Si reducimos el gobierno a un puñado de líderes, los ministros del gabinete o sus asesores, confundiremos la autoridad formal para tomar decisiones con el papel de las organizaciones en la determinación de lo que hace el gobierno para poner en práctica las decisiones” (1998, 232). Peters y Campbell dicen que “para comprender el origen y el significado de las políticas públicas en las democracias contemporáneas debemos entender primero las organizaciones y las redes en las que se desarrollan esas políticas. Las organizaciones son los principales actores en las políticas públicas. El proceso mediante el cual se



elaboran estas políticas puede entenderse mejor si se comienza por estudiar las organizaciones, aunque éstas, por supuesto, estén conformadas por individuos” (1993: 54).

La política pública consecuentemente es un campo de cultivo para explicar la actividad gubernamental, pues revitalizó y renovó el debate de análisis Estatal, ya que como señala Lagroye “el análisis de políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación de actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión e implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (en Roth, 2006: 15).

Es un hecho, el gobierno debe activar un conjunto coherente de recursos legales, monetarios, institucionales y humanos, los cuales al combinarse pueden ser sujetos a contratiempos; negociaciones; resistencias laborales; dificultades técnicas o normativas; luchas por proteger intereses propios, políticos y/o grupales, etcétera. Pero, a pesar del surgimiento de posibles contingencias (internas o externas), ya sea de índole legal, humana, económica u organizacional, éstas no representan una justificación concluyente para que los compromisos no se revuelvan, pero sí representan una justificación categórica de explicación. Dicha labor requiere una lógica diferente de apreciación respecto al cómo se ha reflexionado en torno al actuar del gobierno (causas-efectos); tenemos pues las siguientes posturas político-organizativas convencionales: la “macropolítica” (dirección socioeconómica y administrativa de un Estado) y “micropolítica” (redes múltiples de organizaciones que interactúan entre sí, definiendo así su actuar). La “nanopolítica” (Arellano, 2013: 65), es una propuesta diferente e innovadora, pues pretende analizar el interior organizacional, es decir, la interacción entre grupos e individuos en su dinámica del día a día (Arellano, 2013, 2010 y Aguilar, 2007: 90).

El siguiente análisis supone identificar aquellos elementos que afectan la decisión e implementación de una política pública en las organizaciones gubernamentales con base en las convergencias y divergencias teóricas. Tal disertación es elemental, pues, imaginemos que con la decisión e implementación de una política pública ha sido posible beneficiar a una parte de la sociedad, pero



que con tal instrumentación de igual forma se ha podido perjudicar otra parte, por ejemplo: el incremento de determinado impuesto puede canalizar más recursos para cierto problema social, sin embargo, esto puede afectar a aquellos contribuyentes a quienes se ha aumentado dicha contribución.

A partir de este escenario incipiente, se expone el diseño de investigación.

Planteamiento de Investigación

Las organizaciones gubernamentales ostentan una postura formal, es decir, una lógica compuesta de una planeación, organización, dirección y control que se extiende a la organización, en conexión del rumbo hacia dónde dirigen sus esfuerzos y cómo habrán de actuar para llegar a ciertos propósitos y resultados, sin embargo, es evidente que lo anterior en la realidad no ocurre de manera automática, es decir, “suponer que un programa gubernamental se establece dentro de un ámbito de abstracción para luego ser ejecutado sin más modificación e impactar en la sociedad, obteniendo así lo que se espera de él, es una idea que excluye la incertidumbre, contingencias y que finalmente deja al descubierto que no está libre de alteración” (Piña, 2014: 2493).

Se dice que “lo que importa de un gobierno son sus resultados” (Matus, 1997: 6-8), no obstante, antes de hablar de los mismos –lo cuales pueden ser algo aún muy lejano–, hay que tomar en cuenta la forma en que la decisión e implementación se extienden a lo largo de toda la organización e individuos para dar efectos de política pública (Hernández, 2009; Aguilar, 2007: 15; Peters, 1992; Simon, 1970 y Barnard, 1975). Si atendemos que “la pretensión política queda pues establecida en un documento llámese programa, ley, reglamento, etcétera, pero una vez que este proyecto pasa a manos de los responsables de su cumplimiento, es justo aquí; cuando lo que se ha planteado, entra en contacto con los responsables de ejecutarlo, con una población objetivo, con grupos sociales que están de acuerdo o en desacuerdo con dicha política, etcétera” (Piña, 2014: 2491) y por ello puede presentar modificaciones. En concreto, el problema que se detecta fluctúa en torno a la relación que existe o puede existir entre la “decisión e



implementación” de políticas públicas bajo un análisis organizacional, o, en otras palabras, supone reflexionar acerca de:

¿Qué elementos organizacionales inciden en la decisión e implementación de política pública?

Al respecto Simon señala “la mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y funcionamiento de la organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de esos empleados se ven influidos dentro de y por la organización” (1970: 5). Sí se pretende que una política pública sea efectiva y eficaz, el análisis acerca de qué ocurre entre “el proceso de elección que lleva a la acción” (Simon, 1970: 17) en el interior (nanopolítica) de las organizaciones gubernamentales deberá ser vital, ya que “el terreno entre los insumos y los resultados existe un terreno aún inexplorado” (Rein y Rabinovitz, en Aguilar 2007: 147). Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución (Peters, 1992: 55).

Por todo lo anterior, resulta significativo estudiar la manera acerca de cómo se evalúa una política pública, pero resulta aún más interesante saber en qué condiciones se desenvuelve y desarrolla una vez que existe un acuerdo y consenso de decisión e implementación gubernamental, lo cual al final del día, define los hechos y resultados.¹

Hipótesis

La transformación de una política pública en acciones concretas está determinada por la interacción de la decisión e implementación organizacional, es decir, espacios donde se intercambian recursos e intermedian intereses.

Objetivo

Describir la relación entre la decisión e implementación de política pública a partir de un análisis organizacional.

¹ Véase Anexo al final del documento.



Metodología

Se realizará una investigación hipotético-deductiva, la herramienta de análisis deviene del paradigma cualitativo: un análisis comparativo de los principales exponentes y escuelas, tanto de la teoría organizacional como del enfoque de políticas públicas. El centro de los esfuerzos radica en identificar aquellos elementos que se involucren íntimamente con la decisión e implementación en torno a las organizaciones gubernamentales.

Advertencia de estudio

En la presente investigación no se considera estudio de caso, debido a que su observación se orienta al análisis comparativo conceptual.



CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS.

*“La gran lección del mundo moderno es,
de hecho, que no se crea un hombre nuevo.
Nadie ha logrado dar forma a los
individuos de acuerdo con un modelo,
pero es posible ayudarlos a cambiar”
Michel Crozier 1991*

*A nadie le faltan fuerzas
lo que a muchísimos les falta es voluntad,
Victor Hugo*

1.1 Elementos de Política Pública (PP)

Iniciamos este capítulo con la siguiente inquietud, ¿Cómo nacen las políticas públicas? El origen y fundamento formal se le reconoce a Harold Lasswell a través de su artículo "La orientación hacia las políticas" (1951); dando continuidad a su mismo hilo conductor de pensamiento dos décadas después por medio del documento "La concepción emergente de las Ciencias de Políticas" (1971), donde expresa que las ciencias de las políticas se ocupan **del y en el**² proceso de la toma de decisiones en el orden público y civil. Básicamente la idea es concebir el qué y el cómo de una decisión gubernamental, significa dar respuesta a un problema y a su vez determinar el cómo de su solución, representa generar una radiografía de la acción pública a través de los actores que intervienen en ella, bajo qué dinámica e influencia, así como los resultados obtenidos.

Los orígenes académicos y de ideas de este célebre autor se pueden ubicar en la escuela de Chicago, teniendo como maestro a Charles Merriam. Lasswell fue profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938), continuó en Washington (1938-1947) como investigador y consultor de la guerra, y terminó sus años activos en claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Lasswell fue uno de los científicos influyentes en su tiempo. Valdimer Orlando Key, David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edward Shils, se cuentan entre sus discípulos (Garson, David, 1986; en Aguilar, Luis, 2003: 150 y 151).

Lasswell vierte del siguiente modo parte de sus principales ideas:

² Las cursivas son nuestras.



Eran los años tensos de la Guerra Fría, que provocaban “la crisis persistente de la seguridad nacional”, “la urgencia de la defensa nacional”, y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su “estado cuartel”. La polarizada situación internacional planteaba entonces el problema de “cómo utilizar nuestros recursos con la más sabia economía”, “cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalización de la política”, “cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones”. Difícilmente se podría dar respuestas a estas interrogantes si no se reconstituía “la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política y si no se consideraba crucial esta tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política racional (Aguilar Villanueva, Luis, 2003: 39 y 40).

El lugar donde se cristalizaron estas ideas en los años de la guerra³ fue la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, en la cual habían colaborado diversos científicos. Fue alrededor de la Oficina de Precios y del Consejo Directivo de Producción de Guerra, en la que los economistas habían desarrollado finos modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo-beneficio, en interacción con los analistas de sistemas y los investigadores de operaciones. Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales y antropólogos en la biblioteca del Congreso bajo la misma dirección del mismo Lasswell, en su “División experimental para el estudio de las comunicaciones en tiempos de Guerra”, habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión y el estilo del liderazgo (Aguilar Villanueva, Luis, 2003: 41 y 42). Lamentablemente su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales.

La política pública como enfoque de análisis a un problema público define una serie de etapas o fases para su proceso o desarrollo. Los teóricos han establecido diferentes títulos o nombres a estas fases, las cuales varían de acuerdo con cada autor, lo que nos lleva a plantear, ¿qué implica un ciclo de política pública?

³ Naturalmente el contexto obedece a la Segunda Guerra mundial del siglo pasado.



El ciclo es una guía de posible acción más no un recetario o manual de pasos a seguir, ignorar esto, puede suponer que los problemas públicos no presentan una lógica propia y particularidades únicas; y es que, es un hecho que los problemas presentan similitudes, pero también lo es el que cada problema tiene un momento único, sus actores involucrados no necesariamente tienen que ser los mismos (recordemos que los hombres perecemos) o incluso los únicos, los recursos destinados pueden ser diferentes dependiendo de la lógica del gobierno en turno, el marco legal tal vez haya sufrido ajustes y las organizaciones e instituciones posiblemente marchen de diferente manera; por tal razones y de acuerdo a un sentido racional de acción, las fases o etapas deben analizarse y revitalizarse entre las mismas bajo una lógica propia, reconocer que son vulnerables a factores contingentes y de incertidumbre. George Terry, en su libro *Principios de Administración* expresa “el conocimiento es poder”, y afirma que lo correcto sería “el conocimiento aplicado es poder” (2006: 30).

Desde su origen y hasta los años ochenta, los estudios de Política Pública han tomado como base tres grandes enfoques analíticos: el enfoque procesal, el enfoque de sistemas y el enfoque de la prescripción. No obstante [...], el enfoque de mayor uso ha sido, por muchas razones, el de la perspectiva procesal (Nicandro y Petrizzo; 2002: 5). Las fases (capítulo 3) usadas en esta investigación son: agenda, decisión, implementación, evaluación y continuidad y/o terminación.

El enfoque procesal es una herramienta de análisis que estructura el problema en distintas fases o etapas que se retroalimentan y se ajustan de acuerdo a las reglas del juego, influencia, estrategia y participación de los actores que alimentan un ciclo de acción pública. El de enfoque de sistemas representa un dispositivo de descripción tanto de los actores y sus lugares en relación a la noción de función y estructura, aportando así un tablero gráfico de acción para un problema público, la dificultad en este recurso analítico radica en el alcance en cuanto a la posible predicción del problema ya que su mayor dominio está orientado a la descripción y explicación de la realidad social en un esquema de proceso de entradas y salidas. El tercer enfoque va encaminado a una interpretación más subjetiva de la realidad humana basándose en parámetros de o



juicios a favor o en contra (acuerdos-desacuerdos) de las acciones emprendidas o por emprender en el problema público (esta mecánica lo diferencia de los otros enfoques, así como el uso de la estadística), lo cual desde el inicio presenta en ventaja las estrategias de apoyo pero a su vez las limitaciones de las mismas de acuerdo a los juicios que se establezca.

Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de **policy process** es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro (Aguilar, Luis, 2007a: 15).

A través del siguiente cuadro se puede observar una posible clasificación entre el proceso o ciclo de políticas y el análisis de políticas, ello sirve para determinar el alcance del proceso y análisis de políticas, la presente investigación cuenta con una propuesta propia de etapas de política pública, sin embargo es relevante ubicar dicha propuesta de clasificación.

**CUADRO 1
RELACIÓN ENTRE EL PROCESO DE
POLÍTICAS Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS**

ETAPAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS	PROCEDIMIENTOS ANALÍTICOS
Establecimiento de la agenda	Estructuración del problema
Formulación de la política	Estudio de estadios futuros
Adopción	Recomendación de opciones
Implementación	Seguimiento
Evaluación	Evaluación

Fuente: tomado de Nicandro y Petrizzo (2002: 7) con base en Dunn (1994).

Las etapas del enfoque procesal de las políticas públicas son: el establecimiento de la agenda de gobierno (**agenda-setting**),⁴ formulación o diseño

⁴ Cabe destacar que de la noción "**agenda gubernamental**" nace la noción de "**agenda pública**", concepción que en esta investigación se refiere a la agenda "construida organizacionalmente" y que nace propiamente de la *sociedad* o *ciudadanía organizada* logrando por tal manera ejercer influencia para ser escuchada por el aparato gubernamental y así evitar mayores y/o posibles presiones. Resulta interesante, pues hay que tomar en cuenta que de 3 décadas aproximadamente a la fecha, el surgimiento e incremento de "organizaciones no gubernamentales" u "organizaciones civiles" ha provocado que aún sin voz, voto y facultades (para la acción y supervisión pública-gubernamental) reglamentadas, sean "actores" deben ser consultados pues cuentan con recursos económicos y



de la política o adopción, implantación (**implementation**) y evaluación (**assessment**). A estas, se incluyó posteriormente los estudios de terminación de políticas, (**policy termination**), [...]. La estructuración de los procesos en etapas ha permitido en forma diferenciada y especializada estudiar el proceso por el cual el problema o asunto de interés adquiere el carácter de problema público, digno de atención gubernamental, así como el tránsito de la demanda en propuestas de acción público-gubernamental, en la ejecución de la misma y en su evaluación. La noción de proceso como categoría de análisis se ha constituido en eje central para la comprensión del papel de las organizaciones públicas y los actores en la toma de decisiones, en la ejecución de las mismas y en su evaluación, de ahí la importancia y relevancia analítica de este enfoque (Nicandro y Petrizzo; 2002: 7).

La propuesta adoptada en este documento al ciclo de políticas públicas, es con base en Arturo Hernández (2009), Manuel Tamayo (1997). El siguiente cuadro lo esclarece, el análisis de cada una vendrá en seguida:

CUADRO 2

CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA
a) Identificación y Definición del Problema
b) Alternativas de solución
c) Agenda (Decisión)
d) Implementación
e) Evaluación
f) Continuidad y Terminación

Fuente: elaboración propia

El uso de este enfoque, obedece al hecho de que es el enfoque procesal precisamente el que estudia la intención y la acción desde su inicio hasta la consecución de sus resultados. Su explicación forma parte del capítulo 3.

Antes de llegar a la definición utilizada por nosotros de política pública, es relevante tener en cuenta que el concepto está compuesto por dos palabras que precisaremos a continuación, la primera obviamente refiere al estudio de la política y la segunda al sentido público.

Aunque la palabra **política** alude fundamentalmente a la “ciencia y el arte del poder, su estudio y su práctica” (Casanova, Francisco, 2005), tenemos un sentido diferente a dicha palabra de acuerdo con el idioma inglés y bajo el enfoque

recursos humanos propios para actuar por cuenta propia (en relación a lo que la ley les permite) si el gobierno no atiende a sus demandas.



de políticas públicas. Resulta relevante precisar que, pese a que esta disciplina tiene un origen relativamente reciente, algunos autores, argumentan que muchas de sus bases filosóficas políticas fundacionales pueden ser encontradas en autores de la antigüedad, de la edad media y del siglo XIX, donde en un sentido amplio y a través de la historia, el objetivo de análisis de la política ha sido proveer a los hacedores de política la información para elaborar juicios razonados y para la búsqueda de soluciones a los problemas prácticos (Guerrero, Omar 1997 y Dunn 1994, citados en Nicandro, César y Petrizzo, Mariángela; 2009: 2).

La cultura románica asimiló la palabra griega *politeia*, la transformó en *politia* y la heredó a los idiomas europeos como *policía*, *police*, *policey* y *policy*, respectivamente en español, francés, alemán e inglés (Guerrero, Omar, 2011: 1). Para el caso del término política, el idioma inglés concibe tres acepciones (Roth Deubel, André-Noël, 2006: 25, 26). La complicación radica en que nos hallamos en presencia de un término polisémico. En efecto, en el idioma inglés es posible distinguir entre *policy*, *politics* y *polity* (Harto de Vera, Fernando, 2010: 58). Desde una perspectiva integral tenemos que la definición y acotación de lo que puede y debe entenderse por “política” es una tarea compleja, el siguiente cuadro reúne las acepciones y dimensiones de uso:

CUADRO 3
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

ACEPCIONES DE USO	
Polity	Se refiere a la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas. Es otra perspectiva, es la dimensión institucional de la política. Lo político como el universo formado por las acciones y los constructos humanos en los que la política se desarrolla. En castellano podría traducirse por <i>politeia</i> o “institucionalidad política”: el conjunto de las instituciones y reglas diseñadas para modelar la interacción política.
Politics	Se ocupa de la política como la actividad de organización y lucha por el control y ejercicio del poder. En castellano podría ser traducido como “proceso político” o “articulación política”: los actores interactúan entre ellos cuando tienen intereses conflictivos o visiones divergentes sobre temas sociales que no pueden resolverse por sí mismos.
Policy	Alude a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. Las políticas como las decisiones ordenadas hacia la consecución de un fin político. En castellano podría ser traducido como “políticas públicas”: las opciones elegidas para resolver un problema.

Fuente: elaboración propia con base en Roth (2006: 25 y 26) y Harto de Vera (2010: 28).

Pasemos ahora al **sentido público** que adquiere el término de política pública, explicando la razón de su conjunción con política. Esta propuesta resulta interesante pues modifica de golpe la manera de concebir la acción



gubernamental, ya que incluye a la sociedad, y es que, la política pública a diferencia de la política gubernamental se distingue precisamente a la participación ciudadana. Por tanto, el modelo de acción e implementación debe cambiar según lo anterior. El siguiente cuadro describe el sentido de lo público:

CUADRO 4
SENTIDO PÚBLICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA

ADOPCIÓN DE LO PÚBLICO	
Primer sentido	En un primer sentido por público se entiende lo que los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritariamente como asuntos de interés general.
Segundo sentido	En un segundo sentido, lo público se refiere a la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, es una convocatoria a la luz pública del quehacer gubernamental.
Tercer sentido	Y en un tercer sentido se refiere a usar los recursos públicos de manera inteligente.

Fuente: elaboración propia con base en Aguilar (2003: 33-36) y Cabrero (2000).

De acuerdo a lo anotado, lo público significa adentrarse a la “caja negra” planteada por David Easton de la administración pública y la mención de un involucramiento por parte de la sociedad. Se “sustancia ciudadanamente al gobierno” tal como afirma Luis Aguilar (2003: 36). Representa el retorno y revitalización del carácter de lo público, es la oportunidad de eliminar esa crítica acerca de que la ciudadanía sólo participa en periodos de elección y sólo en ese momento actúa en función de juez para el castigo electoral; además las políticas públicas suponen una nueva relación con esa correa de transmisión, lo cual se refiere a “la separación entre Estado-sociedad civil y un cuerpo de funcionarios profesionales responsables de la instrumentación, quienes se constituían en la correa de transmisión entre tales entes abstractos, con una particularidad legal claramente establecida que les daba su esencia y posibilidad” (Arellano, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo: 2006: 9).

El carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección (Cabrero, Enrique; 2000: 193).



Esta idea de la “correa de transmisión”, se constituiría en el argumento epistémico de partida sobre el que la mayor parte del desenvolvimiento teórico de la administración pública se generó y sobre esta base que se han entendido las cuestiones públicas y privadas (Arellano, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo: 2006: 9). Dicha relación sigue en proceso de desarrollo y redefiniéndose, lo que propone una renovación a la innovación gubernamental con la finalidad de no rezagarse en las demandas que la sociedad ansía. En el enfoque de las políticas públicas y en el contexto mexicano, ha sido a partir de fines de la década de los ochentas. Es momento de exponer algunas de las percepciones en el tema de política pública.

La **política pública** se entiende aquí como: “un programa de acción gubernamental” (Meny y Thoenig; 1992: 89). No es tema a debate en esta investigación, pero es pertinente mencionar que algunos teóricos franceses consideran que la política pública como tal, ha quedado rebasada por la **acción pública**, pues la política pública ha representado una relativa parálisis por no ampliar su acento sobre la sociedad y sí, sobre la esfera institucional del Estado. Thoenig afirma “se puede caracterizar la **acción pública** como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado” (1997: 28).

La política pública ha aceptado el riesgo de portar consigo un desarrollo orientado al **estatocentrismo**. Ya sea que sus partidarios lo quieran o, por lo demás, tomen sus distancias al respecto, lleva a una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos bajo un arraigo estatal. En esta perspectiva, las autoridades públicas y administrativas legítimas ocupan una posición, sino monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de problemáticas colectivas en la sociedad o un sector de ella.

En otras palabras, según este enfoque, lo que determina principalmente, la producción de actividades concretas y la generación de los efectos son las características propias de las reglas institucionales, de los intereses colectivos sustanciales y programáticos de los responsables y de los agentes públicos, de los



procesos de funcionamiento orgánicos y de la voluntad de los dirigentes, aunque también, por otra parte, las razones vinculadas con la naturaleza del pragmatismo, del conocimiento y de los valores de las autoridades políticas y administrativas (Thoenig; 1997: 22 y 23).

La distinción entre política pública y acción está en el centro de las transformaciones de las relaciones gobierno-sociedad hoy día. En las sociedades donde se ha discrepado tal relación, gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social (González, Miguel; 1999: 2).

Complementario a lo dicho, Thoenig agrega que “el aparato del Estado, para emplear una expresión un tanto insatisfactoria, la esfera instituida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para contentarse con una designación constitucional, son en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social, si bien se reconoce que un margen de influencia más o menos restringida permite a terceros, a agrupamientos privados, influir en su monopolio y obligarlos a escuchar, sino a negociar, aquí o allá. De cierta manera el Estatocentrismo admite que la política es preexistente y, al hacerlo, no logra poner radicalmente en tela de juicio su naturaleza, legitimidad, formas ni mutaciones” (Thoenig; 1997: 23).

Algunas otras definiciones de políticas públicas útiles son las siguientes:

**CUADRO 5
ACEPCIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA**

AUTOR	DEFINICIÓN
André-Noël Roth Deubel	Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2006: 27).
Joan Subirats Humet	Entendemos las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (2008: 51).
Manuel Tamayo	Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones, y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (1997: 281).
	Cuando hablamos, por tanto, de “política pública”, nos estamos refiriendo a “proceso”, “decisiones”, “resultados”,[...], pero sin que ello excluya



Charles E. Lindblom	conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes haremos y perspectiva evaluadora. Estamos pues ante un panorama lleno de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (1991: 7).
Myriam Irma Cardozo Brum	Se define a las políticas públicas como un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, misma que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas vividos por la sociedad civil (2006:25 y 26).

Fuente: elaboración propia.

Las políticas públicas, por tanto, son construcciones sociales concretas que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de las trayectorias del conflicto o de la cooperación entre varios actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la supervivencia de tales estructuras (González; Miguel, 1999: 10).

A partir de tales definiciones surge entonces la siguiente inquietud ¿qué elementos nos permiten identificar la existencia o no de una política pública?, para ello André-Noël Roth (2006: 27) identifica son los siguientes:

**CUADRO 6
ELEMENTOS LA POLÍTICA PÚBLICA**

ELEMENTO	CARACTERÍSTICAS
Implicación del gobierno	Es decir, además del reconocimiento del gobierno para una posible acción de política pública, que el gobierno intervenga y destine recursos económicos, humanos, en cuanto a instituciones y organizaciones, los combine y concrete mediante un programa público. Es la búsqueda y explotación de oportunidades para la identificación y reconocimiento de problemas e incluso su creación.
Percepción de problemas	Aquí el autor pone mayor énfasis en la hechura de los programas públicos, nos referimos a los modelos con que se procesa y desarrolla una política pública (arriba-abajo, abajo-arriba y mixto). Esto además supone que sean considerados aquellos problemas que deben resolverse debido al contexto.
Definiciones de objetivos	Estos deben contar tener lógica, coherencia y sobre todo ser viables atendiendo la población objetivo y actores correspondientes en el lugar que deben y respetando el marco legal por que cobra vida su actuar público.
Proceso de análisis de política pública	Toda acción requiere de un esquema y camino a seguir, es decir, una metodología de acción pública que tenga validez y reconocimiento de lo qué hay que hacerse, cómo hacerse, a quiénes, cuándo, en qué tiempo así límites y alcances en cada una de las etapas a seguir.

Fuente: elaboración propia.

De las condiciones anteriores, las tres primeras están presentes sin gran dificultad casi en cualquier sociedad, pero la última es una condición que implica el



análisis de: la formación de la agenda, su implementación, su evaluación, el sentido público, etcétera.

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Es de notar que en muchas ocasiones la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior (Roth; 2006: 27).

a) Tipos de políticas públicas

Las tipologías son útiles pues ofrecen explicaciones y descripciones de la realidad social, así como el poder visualizar diferencias en el tiempo y el espacio de las categorías propuestas. Así como en el ámbito de las ciencias naturales puede resultar relativamente fácil establecer taxonomías sobre los distintos seres vivos y su comportamiento, las clasificaciones en el ámbito de los grupos, conductas y acciones sociales suele ser objeto de notables discrepancias.

Fundamentalmente se le reconoce a Theodore Lowi (1964) la primera tipificación sobre política pública. Por lo cual formula que “existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: distribución, regulación y redistribución. Estas clases son diferentes tanto histórica como funcionalmente (Lowi, Theodore, 1964, en Aguilar, Luis, 1992, 100).

Según André-Noël André Roth (2006: 42-44), la clasificación propuesta por Lowi distingue cuatro tipos de políticas públicas a partir del cruce de las siguientes dos variables indicativas del modo de coerción utilizado por la política pública:

- a) Coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados versus coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados y;
- b) Coerción indirecta o lejana versus o inmediata con la cual opera la política pública.



La siguiente tabla muestra la tipología de políticas públicas:

TABLA 7
TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TAXONOMÍA	CARACTERÍSTICA
Política Distributiva	Se presenta cuando la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a la vez, indirecta. Aquí el ejemplo son las políticas de prestación de servicios individuales, tales como una autorización para construir: el Estado distribuye individualmente un derecho.
Política Constitutiva o de Infraestructura	Si la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta. Por ejemplo, las reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político.
Política Reglamentaria	Surge cuando la coerción por la política opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato. Son las reglas como el Código de Transito o las de orden público que buscan regir los comportamientos de los individuos bajo la amenaza de una sanción directa.
Política Redistributiva	La coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa. Es el caso de las políticas de redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro, cuando se cumple con algunos criterios generales. El ejemplo típico es el de las políticas de jubilación.

Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2006: 42-44).

Los tipos políticas no son determinantes o definidas, por el contrario, se pueden mezclar en la realidad dos o más tipos, y es que, dependiendo del tipo de programa público que se trate, éste involucrará evidentemente no sólo un tipo de actores, incluso el involucramiento ordenado de distintos recursos económicos destinados a un tipo de programa, la intervención de diversas Secretarías de Estado, diversos convenios de coordinación o cooperación, el espacio geográfico de una o más regiones o entidades y por tal motivo los ajustes legales pertinentes en congruencia a los fundamentos constitucionales y demás disposiciones correspondientes.

Las taxonomías permiten entonces situar y controlar diversas posibles medidas de acción, su finalidad estriba en dar sentido a la acción que se trate. No ajustan la realidad, se ajustan a ella, y su molde tiene constante evolución, sólo proyectan entonces un acercamiento a la realidad social, configurarlas requiere de una gran abstracción para tratar de mantener una constancia y generalidad independientemente del espacio territorial y cultural que se trate, lo cual nos lleva por supuesto, a una adecuación de la misma tipología si es necesario, pero además, permite si es el caso porque la particularidad lo amerite, la posibilidad de



nuevas conceptualizaciones e interpretaciones, ajustes y redefiniciones. Los modelos y taxonomías no han sido acabados, requieren del continuo esfuerzo y observación permanente para sino resolver los problemas, al menos controlarlos comprendiendo obviamente su naturaleza, causas, implicaciones y circunstancias propias.

Sin embargo, es evidente que esperar una consolidación es un hecho todavía de largo plazo y alcance, pero se cuenta con la ventaja que se comienza a labrar un camino del que se espera sea de retroalimentación y mayores conocimientos y aportes de la acción gubernamental en relación a la sociedad. Es una nueva forma de gobernar a la sociedad.

Hemos concluido con el estudio de las políticas públicas y lo que significa la implementación, ahora vayamos a analizar su lado humano por medio de la teoría organizacional.

Especialmente en las ciencias sociales hemos de estar alerta en la cuestión de la tiranía de las palabras, pues el mundo está ya bastante enrevesado sin necesidad de añadir nuevas confusiones y ambigüedades, debidas a que una misma palabra se aplique a fenómenos completamente distintos (Samuelson, Paul, 1969: 10).

1.2 Interdisciplinarietà

La notable especialización del aparato gubernamental ha invadido el análisis y la interacción e implementación de las políticas públicas a tal grado que, en la actualidad, los tomadores de decisiones emplean distintos enfoques para adecuarse a los nuevos retos que impone el continuo dinamismo de la acción gubernamental. Dado que ningún enfoque es suficiente por sí mismo para definir los lineamientos que permiten diseñar una adecuada política pública, las escuelas de administración y políticas públicas hoy ofrecen programas que contienen una gran variedad de enfoques como el político, el organizacional, el económico y el institucional, entre otros. Un enfoque multidisciplinario siempre será la mejor herramienta para descubrir las mejores soluciones a los problemas que enfrentan los servidores públicos (Sour, Laura; 2008: 1).

Algunos expertos en el tema consideran que las raíces del estudio de la ciencia de políticas, puede rastrearse temporalmente más atrás, es decir, en obras



clásicas de la filosofía política, debido a las semejanzas de ideas. Sin embargo hay quienes sostienen lo contrario y afirman que es a partir de Lasswell que la sistematicidad, racionalidad y coherencia de las ideas se hacen presentes analizando e identificando un objeto de estudio propio y distintivo y una manera particular de estudiar al objeto formulando una estructura⁵ que lo identificará y diferenciará de los demás.

Tenemos a Charles Lindblom (1991: 9), por mencionar un teórico, al afirmar que: en *La República*, Platón analizó la justicia respondiendo a la pregunta de: ¿Qué es y cómo se consigue?; Nicolás Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Thomas Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden, dada, la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Juan Jacobo Rousseau cuestionó en una gran frase porqué “el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado”. Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la Política, ninguno tuvo gran interés en la elaboración de las políticas públicas. Es decir, sus análisis podían evocar a la “decisión de la política” y sus efectos de manera implícita o explícita, pero sin detonar un estudio ordenado y sistemático.

Tanto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y la Declaración de Independencia de América se relacionan con palabras tales como la libertad, pero no con palabras del proceso de elaboración de políticas públicas. Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como una garantía de la libertad, pero no con las palabras del proceso de elaboración de política públicas ni con la forma de control popular de este proceso. De hecho, muchos pueblos, han temido que un control popular del proceso de elaboración de políticas públicas desembocaría en la tiranía (Lindblom, Charles, 1991: 9). Es evidente y es posible que debido al contexto, las ideas en moda, las crisis ya sean políticas, económicas, de orden internacional, etcétera; se apropien o eviten los instrumentos de análisis teóricos desarrollados según la naturaleza de su institución.

⁵ Por estructura, nos referimos a los elementos teórico-metodológicos que componen a las políticas públicas, como son su ciclo de proceso, sus modelos de construcción, etcétera; más adelante se irán describiendo.



Si bien durante siglos los consejeros habían proporcionado a los dirigentes asesoría política informal, Lasswell fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este “nuevo” enfoque del gobierno (Lasswell, 1951; también Lasswell y Kaplan, 1951 citados en De Leon, Peter, 1997: 5).

En otra línea de pensamiento, Omar Guerrero dice que “la política pública es un enfoque que se nutre a partir de otras ideas que se pueden rastrear en otros documentos o libros no de unas cuantas décadas a la fecha, sino por el contrario es un estudio que se nutre y que encuentra similitud como lo señalan de ideas presentes en obras incluso en antiguos griegos como son Platón (La República) y Aristóteles (La Política). La *política* denotaba las cosas políticas, era lo inherente a la *polis*, en tanto que *politeia* significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental específica instituida en la polis” (1997: 259).

Entre las obras clásicas existe cierta similitud de ideas, de lo cual, sin duda alguna hay quienes prestaron atención en la toma de decisiones, pero, la formalidad, sistematicidad, descripción y generalidad no se alcanzan sino hasta el compromiso de mantener un estudio exhaustivo y constante, tal como lo inició Harold Lasswell, para esto debe ser oportuno contar con un contexto e impulso necesario para que las ideas fluyan y no queden en los archivos o estantes de bibliotecas por las razones o contextos que sean. Incluso la obra El Príncipe de Maquiavelo fue incluido en el Index librorumprohibitorum, donde permaneció más de 300 años (Emmerich, Gustavo, 2003: 9), Economía y Sociedad de Max Weber tardó casi 40 años para ser traducido y estudiado en occidente gracias a Talcott Parson.

El objetivo disciplinario de la Política Pública, las Policy Sciences/Policy Analysis, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar la “policy-decision making”, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. Las políticas públicas establecieron como objeto o campo de estudio específico y original la decisión pública del gobierno (Aguilar, Luis, 2004: 24). El estudio de las políticas públicas (public policy sciences–studies) puede entenderse como un campo multidisciplinario de investigación cuyo objeto es el estudio de problemas públicos que enfrentan las



sociedades contemporáneas, la generación de alternativas de acción para su atención, y el estudio de causas y consecuencias de la acción pública producto de la ejecución de políticas (Nicandro y Petrizzo; 2002: 1).

Los objetivos de las políticas son a menudo vagos, múltiples, contradictorios e inestables. La enunciación de un objeto de las políticas no garantiza la celeridad en la práctica. La historia de todo gobierno está llena de buenas intenciones (y a veces no tan buenas) que difícilmente o nunca se concretan. Para tener la posibilidad de lograr una intención, los políticos deben contar con un programa que movilice recursos para sus propósitos públicos. La enunciación de una intención política sin un programa puede ser eficaz como una retórica política, pero es irrelevante para las actividades gubernamentales.

Tener un programa y una intención política no garantiza el éxito, pero es un paso necesario en el proceso de gobernar. La producción de programas -acciones gubernamentales- no debe confundirse con sus resultados, o sea, con el impacto de un programa sobre la sociedad. Es posible que un programa no genere el resultado deseado. Los programas gubernamentales no son más insumos que se inyectan a la sociedad; la eficacia es contingente, no segura (Rose; 1998: 274, 275).

Harold Lasswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento **del** proceso de las políticas” y “el conocimiento **en** el proceso de las políticas”, de los cuales, el segundo es el más sustantivo y el primero es más procesal (De Leon, Peter; 1997: 6). Para aclarar su idea respecto en el proceso preguntemos lo siguiente: ¿Qué porcentaje de la nutrición recomendada está presente en un desayuno escolar?, para el primer caso. Acerca del proceso, podemos preguntar lo siguiente: ¿Cuál es el mecanismo de supervisión o participación de las organizaciones civiles para su intervención?⁶

Por tanto “el conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. El requisito de sistematicidad exige un cuerpo de proposiciones

⁶ Los ejemplos que establece De Leon (1997: 6) en su artículo, en cuanto a el conocimiento *del* proceso de las políticas es éste: ¿De qué modo interviene políticamente una organización política democrática para reducir las emisiones de CO₂? Respecto a *en* el ¿Cuánto CO₂ puede liberarse a la atmosfera sin provocar un calentamiento global de proporciones desastrosas?



interconectadas [...]. Insistir en el criterio empírico es especificar que las aseveraciones generales están sujetas a una cuidadosa disciplina de observación. Esta es una distinción fundamental entre la ciencia. El énfasis en el proceso de toma de decisiones destaca la diferencia entre las ciencias de políticas y otras formas de actividad intelectual. Al concentrar la atención en la elaboración y ejecución de las políticas, se identifica una dimensión referencial única y se aprovechan las diversas aportaciones de la ciencia política, la jurisprudencia y otras disciplinas afines” (Lasswell, Harold, 1971 en Aguilar, Luis, 2003: 105 y 106).

Hay diversos problemas de diseño que se pueden agregar a este punto:

“El debate en estas y otras áreas de elaboración de políticas es que los problemas discutidos raras veces son puramente técnicos. Con frecuencia son de un tipo que Alvin Weinberg ha llamado **transcientífico**: cuestiones que de hecho pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que está los resuelva. Un ejemplo típico de lo anterior es la determinación de los efectos de la radiación de bajo nivel sobre la salud. Se ha calculado que se requieren cerca de 8 000 millones de ratones para establecer mediante una experimentación directa a nivel de confianza de 95%, si una dosis de radiación de rayos X de 150 milirrems aumentaría en 0.5 la mutación espontánea de los ratones. Las limitaciones y los recursos vuelven prácticamente imposible tal experimento (Citado en Majone, Giandomenico, 1997: 37).

Lo significativo respecto al conocimiento del y en el proceso de política pública es que describen el qué, el cómo, así como la identificación y observación de quiénes son los actores que intervienen y la forma en que lo hacen; su importancia debe suponer no sólo el espectro idealista de lo que se pretende, sino también la descripción de la realidad concreta y materializada en la política pública.

Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de **policy process** es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro (Aguilar, Luis, 2007a: 15).

Sin embargo, los análisis por etapas tienen una desventaja, pues los académicos dirigieron énfasis en una sola fase del análisis, negando el proceso



completo, es decir, De Leon nos dice que “expresado en la jerga de los economistas, optaron por entender las existencias antes que el flujo. Por último, muchos de los encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar al proceso un conjunto diferenciado de movimientos, primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación, etcétera. Así ellos prefirieron un **proceso episódico y desarticulado** en lugar de uno más **continuo y progresivo**, y un fenómeno de las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada” (1997).

La imagen del proceso de política implicaba cierta **linearidad** –iniciación, estimación, terminación-, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas (por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, selección, mientras que la implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí), que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas (De Leon, 1997: 9).

Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal (Aguilar, Luis, 2007b: 15).

a) Enfoque económico

Toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. La aplicación de los supuestos económicos en el estudio de las políticas públicas permite abstraer las variables más relevantes



para construir una serie de modelos que generen predicciones sobre las elecciones que realizan los individuos y las sociedades en los mercados (Sour; Laura; 2008: II).

Toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. El empleo del enfoque económico para estudiar la acción pública permite dividir el problema en sus diferentes componentes para analizar los resultados del trabajo gubernamental. La observación continua de resultados es la fuente de información que se utiliza en el enfoque económico para analizar y evaluar el funcionamiento del servidor público. Medir resultados para cuantificar el objeto y los objetivos alcanzados de las políticas públicas es, sin duda, la principal aportación de este enfoque para el estudio del sector público (Sour, Laura; 2008: 1).

Comencemos por definir la naturaleza de la ciencia económica. El análisis económico considera que los individuos siempre prefieren más a menos, y que como siempre disponen de cantidades limitadas de recursos, no pueden obtener todo lo que desean. Según los supuestos sobre los que descansa la ciencia económica, los deseos humanos -lo que los individuos creen que necesitan - exceden los recursos: nunca la cantidad disponible de alimento, las opciones de vivienda, de educación o de salud, son suficientes para satisfacer el deseo que los individuos tienen de mejorar. Esta desigualdad entre recursos limitados y deseos ilimitados da origen al problema de la escasez (Sour, Laura; 2008: 2).

La economía es el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad utilizan -haciendo uso o no del dinero- unos recursos productivos “escasos” para obtener distintos bienes y distribuirlos para su consumo presente o futuro entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad (Samuelson, Paul, 1969: 5 y 6).

Escasez, en el argot del lenguaje económico, no es un término asociado con una cantidad determinada de un recurso, sino más bien a que por más grande que sea dicha cantidad es imposible satisfacer los deseos de los individuos para utilizarlo (Sour, Laura, 2013: 129).



Lo que hace que un diamante sea más caro que un vaso de agua en el mercado de la cantidad absoluta de diamantes o de agua en la naturaleza, sino la cantidad de dichos recursos en relación a los deseos de los individuos de poseerlos. Una tonelada de diamantes para alguien que está perdido en el desierto no tiene valor alguno, por ejemplo, y toda el agua del océano no es suficiente para un cargo que quiere satisfacer sus. Los diamantes, en este ejemplo, tendrían un precio cercano a cero en el mercado, mientras que el agua potable sería extremadamente cara (Sour, Laura; 2008: 2).

La escasez, definida en términos económicos, obliga a los individuos a elegir cuando se trata de satisfacer sus deseos por sus necesidades. Esta forma particular en la que la economía concibe la relación entre los recursos y las necesidades del individuo da fundamento a su definición más general, y comúnmente más aceptada: economía es la ciencia social que se ocupa de estudiar cómo se asignan recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples y de importancia diversa (Jacob Viner; 1976 citado en Sour, 2008: 2).

Los conceptos de escasez y de elección permiten definir a la economía por la naturaleza del problema que se busca resolver (Sour, Laura; 2008: 2).

El enfoque económico asume, además, que los individuos tratan siempre de utilizar toda la información que tienen a su alcance para minimizar sus costos y maximizar sus beneficios, lo que en la jerga de los economistas se denomina racionalidad. Esta premisa garantiza que el individuo escogerá la opción más razonable, dadas las circunstancias presentes en el momento de elegir (Sor, Laura; 2008: 3).

Los individuos están caracterizados por sus gustos y preferencias, misma que se consideran bastante estables en el tiempo. La estabilidad de las preferencias se refiere a cuestiones como salud, educación, alimentación, que no siempre mantienen una relación continua con los bienes y servicios producidos en el mercado, como sería por ejemplo el caso del medicamento o de algún tipo de alimento (Becker, 1796 en Sour, Laura; 2008: 3).

En el enfoque económico las acciones de los diferentes participantes de una sociedad -como individuos y empresas -serán coordinadas por los mercados.



Así los precios comunican los deseos y las preferencias de los participantes en el mercado y asignando recursos escasos en una sociedad (Sour, Laura; 2008: 3).

La combinación de estos supuestos sobre el comportamiento maximizador, la existencia de equilibrios en el mercado y la existencia de preferencias estables constituyen el corazón del enfoque económico y son los responsables de muchos de los teoremas desarrollados bajo este enfoque (Becker, citado en Sour, Laura, 2013: 131).

Así, con base en este conjunto de supuestos, el analista que emplea el enfoque económico está posibilitado para construir modelos con fundamentos estables que le permiten generar predicciones de los resultados esperados sobre ciertas variables (Sour, Laura; 2008: 3).

La aplicación de estos supuestos para el estudio de las políticas públicas permite rastrear las variables más relevantes para construir una serie de modelos que generen predicciones sobre las elecciones que realiza los individuos y las sociedades los mercados (Sour, Laura; 2008: 3).

La idea económica del concepto de costo de oportunidad refleja la constante preocupación de los economistas por analizar las elecciones con base en el costo de la mejor alternativa no realizada. La imposibilidad de satisfacer todas las necesidades y deseos, obliga a los individuos a elegir entre todas las alternativas posibles. Para ello los individuos colocarán en un lado de la balanza los beneficios de poseer un poco más, y en el otro, los costos de esta elección el costo de cualquier elección en la segunda mejor alternativa en escogida. Dicho de otra manera, la mejor alternativa no elegida, es decir la alternativa desechada, es el costo de la opción elegida. En consecuencia, el costo de los recursos destinados a satisfacer la mejor opción se mide mediante la imposibilidad de satisfacer la segunda mejor opción. Esto es lo que en economía se denomina "costo de oportunidad" (Sour, Laura; 2008: 4).

Este sacrificio implícito en cada elección que realiza el individuo también enfrentan las familias, las sociedades y los países en general al momento de elegir cómo satisfacer las necesidades de educación, salud e infraestructura, por ejemplo (Sour, Laura, 2013: 131).



No hay niveles de gasto público suficientes para satisfacer las demandas que los dirigentes reciben día con día. De igual forma, el costo de elegir un tipo de acción o programa para un funcionario público se mide en términos de no llevar a cabo otra alternativa (Sour, Laura; 2008: 5).

Una derivación natural del concepto de costo de oportunidad es el análisis costo-beneficio. Este análisis compara en términos monetarios el beneficio de la intervención gubernamental en relación con su costo monetario. El análisis costo-beneficio emplea metodología matemática y econométrica sofisticada para conocer y calcular la disponibilidad que los individuos tienen, incluso por bienes que rara vez pagan por consumirlos, como es el caso de la seguridad pública (Sour, Laura; 2008: 5).

El análisis de la acción gubernamental utilizando el concepto de más finalidad implica observar los detalles de las elecciones disponibles, por ejemplo, en las elecciones de gasto público. El análisis marginal señala que la elección no debe realizarse pensando solamente en si se debe resolver un problema u otro -de acuerdo con la racionalidad del costo de oportunidad -sino también analizando si para alcanzar el objetivo se requiere gastar un poco más o un poco menos. Por ejemplo, si el objetivo es mejorar el nivel de salud, el costo de aliviar al primer enfermo no es el mismo costo que en el segundo. Es de esperarse que conforman el número de pacientes curados aumente, el costo de sanar a otro más aumentará (Sour, Laura; 2008: 5).

Los incentivos económicos son otro componente imprescindible del marco de análisis y de las características del enfoque económico (Nelson, 1987 en Sour, Laura; 2008: 5).

En el enfoque económico los incentivos son todos aquellos factores monetarios y no monetarios que proporcionan un motivo para que una aceptación inicie su curso. De forma alternativa, los incentivos también pueden explicar por qué un individuo escogió una alternativa sobre todas las demás posibles. Los economistas pasan mucho tiempo pensando en políticas económicas que no generen incentivos perversos o incentivos ajenos al propósito deseado. Por ejemplo, a pesar de que el objetivo de aumentar la recaudación se haya



alcanzado, un incremento en el impuesto al consumo puede traer como consecuencia una disminución en el consumo de ese bien, y eventualmente en los niveles futuros de recaudación (Sour, Laura; 2008: 5 y 6).

En suma, el interesado en aplicar el enfoque económico para el estudio de las políticas públicas comenzará formulando por lo menos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?, ¿cuáles son las opciones sobre las cuales una elección puede realizarse?, ¿cuál es el margen de acción del funcionario público?, ¿cuáles son los efectos que estas medidas ocasionarán en la sociedad? Éste es un punto esencial si de lo que se trata es de generar verdaderas mejoras en el desempeño gubernamental (Sour, Laura; 2008: 6).

El segundo tipo de herramientas que propone el enfoque económico para el análisis de las políticas públicas proviene del marco teórico de la economía del bienestar (Rhoads, 1978 en Sour, Laura; 2008: 6). La teoría del bienestar tiene su origen en dos supuestos normativos fundamentales: el bienestar de las sociedades depende únicamente de valoraciones subjetivas individuales de satisfacción, y esta satisfacción se alcanza cuando se permite que los individuos decidan por sí mismos cómo asignar sus recursos. Si la sociedad acepta este sentimiento de satisfacción subjetiva y la soberanía del consumidor como sus estándares, entonces el empleo del enfoque económico permite mostrar que la sociedad debe estar interesada en alcanzar la eficiencia como resultado de las políticas públicas (Just, 2004 en Sour, Laura; 2008: 6).

Algunos economistas que, aunque reconocen en un mercado puede haber impedimentos para alcanzar la eficiencia, proponen que la mejor política pública es la no intervención gubernamental, ya que las fallas de tipo político, entendidas como los conflictos de intereses irresolubles que surgen al buscar un acuerdo entre los actores para la aceptación de una determinada política pública, pueden generar peores consecuencias para el bienestar de la población (Sour, Laura; 2008: 8).

La herramienta que permite aplicar las recomendaciones de política que surgen de la teoría del bienestar es el análisis costo-beneficio. La aplicación del



instrumental costo-beneficio permite llegar más lejos y generar recomendaciones sobre cuánto dinero se debe gastar para cubrir ciertas funciones y objetivos específicos (Sour, Laura; 2008: 8).

El analista que emplea el enfoque económico para el estudio de las políticas públicas busque elegir la opción que le proporcione el máximo beneficio enumerar las alternativas y establecer un ordenamiento que los guíe para poder elegir entre ellas, sujeto a las restricciones que enfrenta. Delimitar cuál es el conjunto de posibilidades y ordenar estas alternativas representa el primer paso en el camino que propone el enfoque económico para el análisis de las políticas públicas (Stone, 2001 en Sour, Laura; 2008: 9).

Las críticas al supuesto de racionalidad son diversas y el debate todavía se encuentra en desarrollo. En algunas ocasiones los cuestionamientos provienen por suponer individuos egoístas, cínicos, sin ningún tipo de ética (Sour, Laura; 2008: 9).

Este principio de racionalidad no necesitaría ser defendido puesto que no puede ser refutado por completo empíricamente. Incluso, muchos de los supuestos que constituyen los pilares del enfoque económico nunca se han demostrado (Sour, Laura; 2008: 9).

Recordemos que la economía pura surge a partir del concepto de mercados perfectos, mientras que el supuesto de racionalidad es sólo una de las características que definen a los mercados competitivos (Sour, Laura; 2008: 9 y 10).

Quizá la crítica más común al enfoque económico y que la política pública que busca la eficiencia económica produce negligencia sobre cuestiones de equidad y distribución del ingreso, pues deficiencias se ocupa, pero no le preocupa quién gane pierda en una relación de intercambio o como consecuencia de la intervención gubernamental (Sour, Laura; 2008: 10). Solo hay una realidad auténtica en una situación económica dada, por mucho que cueste reconocerla y separarla de lo demás; y no existe una teoría económica para los republicanos y otra para los demócratas, ni una para obreros y otra para los patronos (Samuelson, Paul, 1969: 8).



Actualmente, los economistas no dedican mucho tiempo, y muchas de sus publicaciones a cuestionar los valores sobre los cuales se construyen modelos (Sour, Laura; 2008: 10).

Lo que es importante rescatar a los propósitos de nuestro análisis es que no hay que olvidar que la política pública que resulte ser apropiada a la luz del enfoque económico no será necesariamente la política justificable desde el punto de vista normativo (Sour, Laura; 2008: 10).

Ninguno de los métodos utilizados en el enfoque económico es perfecto, y para muchos problemas gubernamentales siquiera se ha hecho el esfuerzo de medir y calcular el valor económico de los beneficios del programa. La complejidad que representa este tipo de evaluaciones surge de la dificultad que constituye estimar el valor de cada individuo asignaría a las ganancias que hoy no tienen una relación directa con el sistema de precios por el principio los métodos y las técnicas matemáticas del enfoque económico son aplicables a situaciones que van más allá de los bienes materiales y los mercados. Sin embargo, precisamente es en los casos en los que los resultados no se pueden expresar en términos monetarios donde surgen las mayores limitaciones de este enfoque por sugerir una relación ad hoc que vincule los costos monetarios con los valores sociales y un programa gubernamental, por ejemplo (Sour, Laura; 2008: 10 y 11).

Adicional es oportuno explicar que el enfoque económico es uno de los esfuerzos reflexivos por estructurar el comportamiento del ser humano a nivel individual, grupal, organizacional. Otro argumento refiere al “hombre administrativo”, quien enfoca su análisis a la eficiencia (optimización de los recursos -tiempo, esfuerzo, dinero, etc.-, hacer más con menos), eficacia (cumplir con los objetivos, metas o resultados) y el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar). Finalmente, sin ánimo de entrar en discusión se puede mencionar el hombre psicológico, dicha perspectiva comprende una reflexión en torno a la personalidad (Schultz, 2002), que puede asumir un individuo con referencia al ámbito organizacional. El hombre sociológico, por su parte, describe la relación de los individuos con su dinámica cultural.



Pero es que, por añadidura las palabras pueden traicionarnos si no reaccionamos ante ellas de una manera desapasionada y neutral (Samuelson, Paul, 1969: 10).

1.3 Metodología

Además de los esfuerzos por divisar a quiénes pertenece el estudio de la toma de decisiones gubernamentales, es conveniente analizar el camino que tomaron los distintos teóricos, las siguientes líneas expresan la evolución en las ciencias de políticas. David Garson (1986: 149-171) comenta que la mayoría de los investigadores concentraron su atención en el uso de dos metodologías tradicionales descritas en la tabla 8 y diagrama 1).

**TABLA 8
METODOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

SINÓPTICA	ANTISÓPTICA
A. Visión global del todo (condensada en el análisis de sistemas).	A. Acentúa los límites (de hecho, la imposibilidad de) del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción.
a) Análisis de Sistemas de cómo Metateoría	a) Se caracterizó por su identificación con el Pluralismo como Metateoría
b) El empirismo estadístico como metodología	b) El análisis contextual y de casos con el Pluralismo como Metateoría
c) La optimización de valores como criterio de decisión	c) La Racionalidad Social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión
d) Se remite al elemento científico	d) Se remite o corresponde al elemento humanístico

Fuente: Elaboración propia con base en Garson (1986: 149-171).

El camino que tomó la investigación de la política pública, tiene básicamente dos posturas; la primera de ellas, o sea la visión sinóptica, nos indica una manera que supone contemplar la realidad en un modo global, lo cual es arriesgado y exhausto, ya que es casi imposible suponer que podemos considerar todas las variables de un fenómeno social, naturalmente los fenómenos son complejos, cambiantes, dinámicos y quizás para cuando hayamos adoptado una respuesta, dicho fenómeno ya haya tomado otros senderos, lo cual incide en ajustando nuestras acciones para salir del paso.

La visión **sinóptica** descansa en la teoría de sistemas, la cual define en primera instancia dos elementos sustanciales que son la función y su estructura;

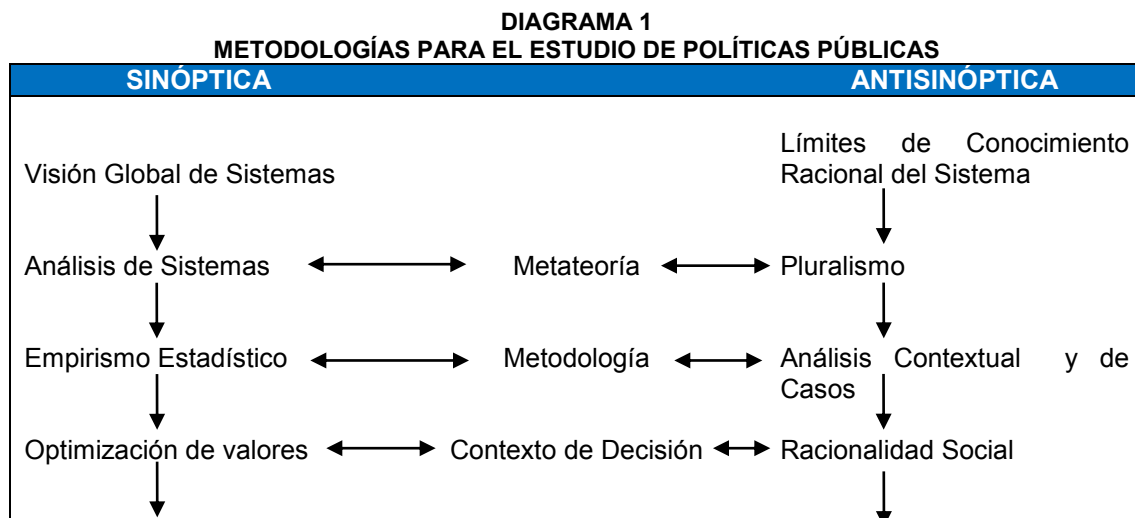


establece los alcances y el lugar que ocupa cada parte del objeto a analizar, sin embargo, algo que excluye en gran medida la teoría de sistemas es la “conducta humana”, la teoría organizacional es uno de los desarrollos teóricos que retoman el reencuentro de análisis con el ser humano.

Dicho método se apoya también en el empirismo estadístico de acuerdo con el esfuerzo por modelar la realidad en esquemas matemáticos, sin embargo, cabe recordar que dichos modelos sufren y carecen de vigor a pesar de su exactitud debido a que no es fácil determinar el total de variables a un problema, y al implantarse en la sociedad, suele ocurrir que surjan variables que se desconocían.

La visión **antisinóptica** por su parte nos explica la realidad de distinta manera, es decir, percibe de manera gradual e incremental con base en estudios de caso que son focalizados por su observación mínima de la realidad, obviamente una característica de la misma es su mínimo alcance a diferencia de la anterior apoyada en la teoría de sistemas que supone estructurar una visión global de la sociedad. Coloca al pluralismo como base de análisis buscando incluir diversas perspectivas de la realidad definiendo así de manera más clara el contexto que estudia, no obstante, el análisis de casos sólo se concreta a una parte del todo.

El siguiente diagrama muestra la radiografía que impero en el estudio, investigación y desarrollo de las políticas públicas:





Se remite al elemento Científico	Se remite a el elemento Humanístico
----------------------------------	-------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Garson (1986: 149-171)

Garson comenta que “aunque la visión antisóptica llegó rápidamente a ser dominante en la Ciencia Política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas” (1986; en Aguilar, Luis, 2003: 159). En resumen se alcanza a decir que “esta dualidad del concepto de ciencias de política se hizo pronunciada en los años cincuenta y setenta. [...]. La sinopsis, que significa visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas (por ejemplo, Easton, 1953); en contraste, los académicos antisinópticos acentuaron los límites –de hecho, la imposibilidad- del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción (por ejemplo, Simon, 1952). Estos dos puntos de vista dieron pie a algunas de las disputas más impresionantes entre los enfoques contemporáneos del análisis de políticas (Garson, David, 1986; en Aguilar, Luis, 2003: 159).

Con esta última cita, cerramos lo concerniente a la tradición metodológica que siguió la política pública, misma que se contrasta en gran medida por el ciclo de política pública y que se comentará en su sección correspondiente. Ahora bien, pasemos a la reflexión del ámbito donde se desenvuelve y materializa la política pública, es decir, el “ámbito organizacional” y evitar así caer “en la propiedad de todos y de nadie” como expresa Wayne Parsons (2007: 31).



CAPÍTULO 2. ORGANIZACIONES.

*“La Administración Burocrática significa:
Dominación
gracias al Saber”
Max Weber (Economía y Sociedad).*

*“La sabiduría no se adquiere ya en libros,
sino en la lectura de los hombres”
Thomas Hobbes (El Leviathan).”*

2.1 Ubicuidad Organizacional

Las organizaciones son elementos oblicuos de la sociedad moderna. No podemos pensar en la producción de bienes y servicios corrientes, ya se trate de la defensa militar, los vehículos de motor, los programas de televisión o los alimentos congelados, sin pensar en organización. A diferencia de lo que ocurre con una aldea organizada alrededor de contactos informales cara a cara, una sociedad moderna depende de las organizaciones. Reducir la vida social y política a las relaciones entre individuos, que se trate de votantes y políticos o de productores y consumidores, es ganar en sencillez en detrimento de la comprensión. Las organizaciones persiguen propósitos; no sólo pretenden subsistir, sino también alcanzar metas instrumentales (Rose; 1998: 235).

Si por ubicuidad entendemos un hecho o algo “que está presente a un mismo tiempo y en todas partes” (ESPASA, 1993: 816), podemos decir que nos parece oportuno iniciar este capítulo arguyendo la constancia de la omnipresencia de las organizaciones, ¿quién escapa de ellas?, tal parece que sólo aquellos que no viven en sociedad, de tal manera que el alcance, impactos, y resultados de las mismas condiciona la vida de los individuos que comparten los espacios, el tiempo, la influencia recíproca, las interacciones y el interés por las mismas como bien señaló Amitai Etzioni (1986: 1-2):

“Nuestra sociedad es una sociedad organizacional.⁷ Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro, la organización más grande de todas –el Estado- deberá otorgar su permiso oficial.

La civilización moderna depende en gran parte de organizaciones como de la forma más racional y eficiente que se conoce de agrupación social. Coordinando gran

⁷ Este término pertenece a Robert Presthus de su obra: *The Organizational Society*, (Nueva York, Knopf, 1962).



número de acciones humanas, la organización crea un poderoso instrumento social que combina su personal con sus recursos, uniendo en la misma trama a dirigentes, expertos, trabajadores, máquinas y materias primas. Al mismo tiempo está valorando su propia actuación e intentando ajustarse adecuadamente para lograr sus fines. Todo esto permite que las organizaciones satisfagan las diversas necesidades de la sociedad y de sus ciudadanos más eficazmente que agrupaciones humanas más pequeñas y más naturales, tales como las familias, los grupos de amigos y las comunidades”.

Se considera interesante mencionar al menos un breve supuesto sobre el origen de las organizaciones tal como lo hace Florencio Rodil respecto a las siguientes cuestiones: ¿cómo surgieron las organizaciones?, ¿ha estado ligado el hombre al desarrollo de estas?, la respuesta a las preguntas anteriores podemos encontrarlas haciendo un análisis retrospectivo a la propia historia y evolución del hombre sin el cual la comprensión de las organizaciones perdería valor (1975:17 y 18):

“Analizando la evolución del hombre, podemos localizar la naturaleza y desarrollo de las organizaciones en la propia unción del hombre. En primer término, la organización surge como un elemento esencial, necesario para realizar la labor de casa, primera actividad importante a la que el hombre se dedicaba a fin de obtener el alimento que necesita para su subsistencia. La organización fue lo que permitió el hombre realizar tan difícil empresa, dadas las condiciones de la época. El desarrollo de la agricultura y la ganadería, permite al hombre dedica parte de su tiempo a otras tareas, relacionadas directamente con la búsqueda de alimentos, como puede haber sido la realización de telares para elaborar sus propias vestimentas, la realización de utensilios de cerámica, diversiones y juegos, etc.; que a la larga requirieron contra seguridad que diversos grupos se dedicaran a esta actividad e intercambiar sus productos por alimentos. Esta era de la especialización, propicia el desarrollo de organizaciones de tipo familiar con objetivos específicos y dedicados a una tarea que permitía al núcleo familiar obtener mediante trueque todo lo necesario para su subsistencia”.

Además, el autor mencionado agrega que es mediante este breve análisis histórico que pretendió localizar la naturaleza y el desarrollo de las organizaciones en un análisis retrospectivo, ya que están ligadas directamente al propio desarrollo y evolución del hombre (Rodil, Florencio, 1975:18). La filosofía individual se adaptó a regiones y momentos históricos cuando el hombre tenía un espacio vital suficiente y no se tropezaba frecuentemente con su vecino. Pero en cuanto se estrecha ese espacio y los contactos y roces se hacen más frecuentes, se hace necesaria alguna clase de reglamentación que impida los conflictos (Lazcano, Enrique, 1987: 3). Tales hechos desbocaron en la construcción de esos espacios que moldean de manera predominante lo que somos y que independientemente del tipo de personalidad con que se cuente, las finalidades o intenciones, los



principios o valores, deseos o frustraciones, etcétera. Un hecho inmediato e irrefutable mientras aceptemos de manera favorable o renuente al vivir en sociedad, es que estamos inmersos en organizaciones.

Estas ideas nos llevan a otra reflexión sustancial formulada por Richard Hall, “¿por qué estudiar las organizaciones?, la primera respuesta es obvia, las organizaciones son un **componente dominante** de la sociedad contemporánea. Nos rodean. Nacimos en ellas y por lo general morimos en ellas. Es imposible escapar de ellas. Son inevitables como la muerte y los impuestos. [...] Las organizaciones tienen la capacidad de hacer mucho bien o mucho mal. La mayoría se encuentra en un punto intermedio, lo que nos lleva a la segunda respuesta de por qué debemos estudiar a las organizaciones, las organizaciones tienen **resultados**. No son objetos benignos. Diseminan el odio, pero también salvan vidas y quizás almas. Pueden hacer la guerra, pero también traer la paz” (1996: 1 y 2).

En la presente investigación el énfasis se dirige a las organizaciones gubernamentales en un análisis de redes interorganizacionales. Si bien es importante mencionar que éstas interactúan con diversas organizaciones no gubernamentales, la preocupación oscila por determinar y estudiar los factores que inciden en la implementación de políticas públicas bajo dicho esquema. La importancia de entender su naturaleza reviste según David Arellano en que “son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones (2010: 13).

Las organizaciones son fundamentales para el gobierno, ya que le ofrecen estructura y continuidad a sus actividades. La diferencia entre gobierno como conjunto de funcionarios elegidos que lo constituyen y gobierno como conjunto de organizaciones persistentes e la diferencia entre el primero y lo perdurable. Los funcionarios elegidos vienen y se van, mientras las organizaciones pueden



subsistir mientras perdure una constitución o incluso sobreviven a un cambio de régimen (Rose, Richard, 1998: 232). El hecho de que las organizaciones perduren en el tiempo y reemplacen a sus miembros sugiere que no son dependientes de los individuos particulares (Hall, Richard, 1996: 36). Incluso en los casos posibles históricos que apunta Max Weber “la burocracia sigue funcionando para la revolución triunfante o el enemigo, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal” (2008: 178).

Lo cierto a lo anterior es que ningún hombre es perpetuo, sin embargo las costumbres, valores, símbolos, ritos o tradiciones desarrollados por los propios hombres en las organizaciones, y por las interacciones en éstas últimas, pueden manifestarse como pautas de conducta preestablecidas y prevalecer por largos periodos de tiempo, de ese modo la supervivencia pasa a la organización y se desprende del hombre, en otras palabras, los hombres sólo contamos con un periodo breve de vida para hacer lo que debamos, existen organizaciones que antes de que nosotros fuéramos considerados como seres humanos ya existían, y que aun dejando de existir como seres vivos se mantienen. Es un hecho, hay ciertas cuestiones de análisis del ámbito social creadas por los individuos que se mantienen como los ciclos humanos del vicio eterno versus las virtudes que enaltecen, como puede ser la lucha por el poder o la necesidad de establecer un orden social justo, etcétera.

Al inicio de este apartado se empleó el término “ubicuidad”, tal mención es por el hecho de reconocer la amplitud, resultados e impactos que por doquier es posible sentir, respirar y hasta oler de manera explícita o implícita, de manera directa o indirecta, estando a favor o en contra, influenciándolas e influenciándonos, afectándonos o beneficiándonos, usándolas y usándonos; pero son vitales a nosotros y de igual manera nosotros a ellas, tal parece un ciclo eterno en una inmensidad organizacional e interacción social, estamos infectados en pocas palabras por los medios organizacionales. De tal suerte puede surgir la pregunta, ¿qué y cómo se estudia de las organizaciones?, pasemos a tal tarea.



a) Concepto de Organización

La palabra "organización" deriva de palabras griegas que describen una herramienta o instrumento. Las organizaciones son instrumentos de la política, no fines en sí mismas (Rose; 1998: 235). En otra perspectiva "el término organización tiene tres acepciones: la etimológica que deriva del griego órganon y que significa instrumento; la que se refiere a la organización como una entidad o grupo social y la que la considera como un proceso" (Galindo, Miguel: 2004: 126).

La palabra organización tiene dos significados distintos, la primera se refiere a la organización como una entidad y la segunda a la organización como un proceso. El concepto de organización como entidad sirve para designar a empresas, agencias gubernamentales, escuelas, iglesias o asociaciones cívicas, por mencionar algunos ejemplos. El concepto de organización como proceso indica una actividad de estructuración y de arreglo de las partes de una organización. En este sentido, el término organización se incluye como parte del proceso administrativo, y como una función de los directivos y administradores para organizar los recursos y aumentar la eficacia y la eficiencia de las operaciones (Solis, Pedro y Barba, Antonio, 1998: 1).

Evidentemente nosotros estudiamos a la organización como entidad. Con la finalidad de enriquecer el término de organización se presentan a continuación los siguientes conceptos de organización, obviamente no contemplamos desgraciadamente toda la riqueza conceptual, pero se contempla al menos una visión sustancial de los mismos:

TABLA 9
ACEPCIONES A LA ORGANIZACIÓN

AUTOR	CONCEPTO
Max Weber	Un círculo de personas que están habituados a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio.
Amitai Etzioni	Las organizaciones son unidades sociales que persiguen fines específicos; su misma razón de ser es el servicio de estos fines. Pero una vez formadas, las organizaciones adquieren sus propias necesidades, que a veces se convierten en las señoras de la organización.
Dwight Waldo	La organización puede definirse como la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo.
Chester Barnard	Una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas.



Philip Selznick	La organización formal es la expresión estructural de la acción racional.
Daniel Katz y Robert L. Kahn	Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energía y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno. Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos.
David Silverman	Las organizaciones son instituciones sociales con características especiales: son creadas de modo consciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado meta que suelen ser importantes sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado por los mismos que buscan coordinar o controlar.
Karl Weick	Organizar a diferencia de organización se define como una gramática válida por consenso para reducir la ambigüedad mediante conductas racionales entrelazadas.
Michael Cohen, James March y Johan Olsen	Una organización es un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez busquen situaciones decisorias en las que pueda manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podría ser la respuesta, y ejecutivos en busca de tareas.
Michel Crozier	Una organización [...] es el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo; pero tampoco es el instrumento de opresión que sus detractores pretenden, pues estas relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado; para muchos actores, son el medio de manifestarse y de pesar sobre el sistema y sus agremiados, aunque sea de manera totalmente desigual.
Richard Hall	Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad.

Fuente: elaboración propia con base en Harmon y Mayer (2001: 46 y 47), Michel Crozier (1997: 38), Richard Hall (1996: 33), Amitai Etzioni (1986: 8).

Al hablar de "organización social" nos referimos a las formas en las cuales puede organizarse socialmente la conducta humana; es decir, a las reglamentaciones observables en la conducta de las personas debidas a las condiciones sociales en las cuales se encuentran, y no a sus características fisiológicas o psicológicas, como individuos. Las muchas condiciones sociales que influyen la conducta de las personas, pueden ser divididas en dos grupos principales, constituyen los aspectos básicos de las organizaciones sociales (Blau y Scott, 1963: 14 y 15):

- a) La estructura de las relaciones sociales en un grupo de personas.
- b) Las creencias y orientaciones compartidas que unen a los miembros y en su conducta.

En este sentido, Florencio Rodil dice que "las organizaciones han crecido en complejidad; su estudio requiere análisis más profundos [...]; sin embargo, si



no olvidamos este concepto podemos comprender con mayor facilidad porque el hombre vive la mayor parte de su vida ligado de una manera u otra a las organizaciones” (1975:18).

A grandes rasgos podemos notar ciertos elementos o rasgos coincidentes, primeramente, los conceptos de cooperación, manipulación, coordinación, poder, se hacen presentes y avanzando en las definiciones se observa además los campos normativos organizacionales, es decir, su relación con la organización misma, con las organizaciones respectivas y con la sociedad incluyendo por supuesto su vínculo con el individuo.

Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana (North, Douglas, 1995: 14). Han sido amplios los esfuerzos por limitar el comportamiento, por mejorarlo, por perfeccionarlo, por motivarlo, por incentivarlo, por aumentar su aprendizaje, pero también ha sido enorme el esfuerzo humano por evadir la violencia en el trabajo, la manipulación, el control excesivo, la enajenación al trabajo, el abuso del poder, etcétera. Las líneas que siguen a continuación sólo forman parte de un breve acercamiento al tema organizacional.

b) Objeto de estudio de la Teoría Organizacional

Antonio Barba dice que “la teoría de la organización⁸ es, en términos simples, una disciplina social que pretende dar una explicación, en el plano de la construcción conceptual, de los principios estructurantes y estructurales que asume la acción social instituida, destacando entre otros, la conformación de las estructuras –formales e informales-, su interrelación con contextos dinámicos, la complejidad de su determinación, y sus consecuencias tanto en el comportamiento humano como en la eficiencia lograda. Incluye también el proceso de estudios de la toma de decisiones y de elaboración de planes estratégicos. Su origen es primordialmente anglosajón y su objeto de estudio es la organización en tanto que fenómeno claramente identificable en el aspecto de las relaciones sociales” (2012: 6). Harmon y Mayer nos dicen que “es el conjunto de conocimientos e información

⁸ Se considera en este trabajo la abreviatura de TO para Teoría de las Organizaciones y EO para los estudios organizacionales.



que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones (2001: 33).

El uso y la interpretación que se le ha dado a la teoría organizacional depende del contexto y tiempo del que se hable, ya que como se verá más adelante -en sus debidos temas-, la realidad social que viven algunos no es la misma que otros individuos. Por ejemplo, hay quienes consideran como dice Víctor Soria que “la teoría de la organización en su aplicación a la realidad latinoamericana no constituye sino otra manifestación más de la dominación sobre del centro de la periferia, dentro del marco del desarrollo capitalista mundial (comentario en Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 7).⁹

Si bien es cierto “las primeras teorías sobre la organización surgen ante la necesidad, por parte del capital, de lograr el control del proceso de trabajo en los talleres de las grandes organizaciones. Son, un intento por re-organizar, conforme a los intereses empresariales, tanto el saber cómo el sentir obreros. El proceso de acumulación requería vencer todo obstáculo que se le presentará en su camino; los primeros intentos lograron contribuciones significativas en este sentido, al proponer tanto mecanismos técnicos eficientes como justificaciones ideológicas que persuadieran a los trabajadores de que se obraba en su beneficio” (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 35). De acuerdo con Harmon y Mayer “The functions of the executive, es el primer intento en los Estados Unidos por elaborar una estructura académica e intelectual para entender las organizaciones” (2001: 140).

A partir de esta descripción se puede determinar –sea de paso- un vínculo entre las dos bases de estudios de esta investigación, es decir, las políticas públicas (para la implementación) y la teoría organizacional (para el análisis de redes), dicha relación ha sufrido de un distanciamiento entre el enfoque y la teoría, aun cuando no debiera ser el caso, sin embargo es un hecho que los esfuerzos aún no se han agotado ni las vetas de conocimiento por donde podemos transitar, si bien es cierto debemos prestar atención a la advertencia que marca Michel Crozier: “todos los análisis surgidos un poco de la vida real de una organización,

⁹ El desarrollo de este libro gira en torno al tema del poder en un escenario capitalista, entre un excelente análisis de las diversas escuelas y aportes teóricos a los estudios organizacionales.



han mostrado hasta qué punto los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos y que lejos están del modelo simplista de una coordinación mecánica o de un determinismo simple. La razón fundamental de esta separación entre la realidad y la teoría es que, incluso en las situaciones más extremas, el hombre conserva siempre un mínimo de libertad, y que nunca dejará de valerse de ella para combatir el sistema” (1997: 35 y 36), esta mención con la finalidad de hacer un mejor ajuste y arreglo a la realidad social en que vivimos.

Manteniendo el hilo conductor, apuntan Luis Montaña y Eduardo Ibarra que “cuando hablamos de teoría de organización nos referimos al conjunto de orientaciones teóricas desarrolladas a partir de la propuesta Frederick Taylor de la Organización Científica del trabajo que, independientemente de su enfoque y del nivel de análisis asumido, se constituyen como tentativas explicativas del fenómeno organizacional o de alguno de sus aspectos relevantes” (1987: 23). Una de las principales contribuciones que la teoría de las organizaciones puede realizar, es señalar las limitaciones sobre lo que es factible para las organizaciones mismas y para el sistema social más amplio (Hall, Richard, 1996: 27).

De las ideas anteriores se puede desprender lo que ahora conocemos como los Estudios Organizacionales (EO), mismos que de acuerdo con Antonio Barba y Pedro Solís son “un conjunto amplio de conocimientos con enfoques multidisciplinarios que provienen de áreas tales como la sociología de las organizaciones, la administración, la ingeniería de sistemas, la psicología social, la antropología y la economía, por señalar algunas de las más importantes. Otro aspecto importante [...] ha sido su desarrollo contrastante con la formulación de marcos conceptuales con un interés científico de comprender el comportamiento de las complejas organizaciones modernas y marcos conceptuales con un interés más pragmático de resolver los problemas que enfrentan esas mismas organizaciones, quizás con mayor predominio de estos últimos (1997: 2).

Los estudios organizacionales orientan su análisis a “una iniciativa exenta de lo que significa pensar siempre en términos del deber ser, de los resultados óptimos, del mejoramiento del desempeño. En dicha iniciativa se trata de



contemplar a las organizaciones con el objeto de comprenderlas y no de transformarlas. El interés de los estudios organizacionales está más en la comprensión que en la prescripción” (Ramírez Guillermo, Vargas German y De la Rosa Ayuzabet, 2011: 8 y 12).

No es tema a discusión y sólo busca reforzar y esclarecer las líneas conceptuales referentes hacia dónde camina el análisis organizacional y su relación con la administración, sea de paso, se menciona -en el siguiente cuadro- una diferencia distintiva entre la teoría organizacional y los estudios organizacionales, es decir De la Rosa y Contreras afirman que “los estudios organizacionales,..., a diferencia de la teoría organizacional, se caracterizan por presentar dos visiones de la organización (2011: 12). Cabe mencionar, que en la sección relativa al triángulo perpetuo se hará una vinculación de lo antes expuesto.

CUADRO 10

VISIONES DE LOS EO RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN		
Los EO anteponen	Anteponen lo local a lo universal Lo particular a lo general Lo relativo a lo absoluto El caos al orden La ambigüedad a la claridad La multirracionalidad a la unirracionalidad La acción al determinismo La confrontación al consenso Lo subjetivo a lo objetivo Lo cualitativo a lo cuantitativo La comprensión a la explicación La duda a la afirmación La interpretación diversa a la aseveración	de la TO

Fuente: elaboración propia con base en (Ramírez, Vargas y De la Rosa, 2011).

En otro tenor de ideas, los autores que se acaban de citar, afirman que “mientras los estudios organizacionales se ubican predominantemente en el terreno de la comprensión, la administración se ubica preponderantemente en el de la prescripción” (2011: 16). Es evidente que el describir no necesariamente explica y menos comprende un objeto de estudio. Una de las aportaciones de esta investigación es traer a la mesa de debate para futuras investigaciones, la importancia del análisis del comportamiento de los individuos. De tal suerte que no sólo seamos capaces de describir qué deben hacer y cómo hacerlo, sino



comprender las condiciones en que es posible desarrollar tales hechos. El siguiente cuadro expone una interrelación entre los estudios organizaciones y la administración:

**CUADRO 11
CONOCIMIENTOS GENERADOS POR LOS EO Y LA ADMINISTRACIÓN**

Líneas de investigación y/o escuelas de los EO	Modelos, procesos y técnicas administrativas comprendidas en la administración
Cultura en y alrededor de las organizaciones	Proceso administrativo
Identidad organizacional	Planeación estratégica
Poder en y alrededor de las organizaciones	Diseño organizacional
Análisis estratégico	Desarrollo organizacional
Ambigüedad e incertidumbre en las organizaciones	Control de gestión
Nuevo institucionalismo (económico, sociológico y político)	Administración de funciones (recursos humanos, mercadotecnia, finanzas y producción)
Ecología organizacional	Administración por objetivos
Aprendizaje y conocimiento en las organizaciones	Administración estratégica y administración del conocimiento
Psicoanálisis en las organizaciones	Tecnologías de la información
Líneas de investigación y/o escuelas de los estudios organizacionales	Modelos, procesos y técnicas administrativas comprendidas en la administración
Antropología de las organizaciones	Administración total de la calidad
Análisis postmoderno de las organizaciones	Cultura corporativa
Organizaciones postmodernas	Lean Production y reingeniería
Transferencia de modelos organizacionales	Benchmarking
Cambio organizacional	Empowerment, técnicas de negociación y coaching

Fuente: tomado de (Ramírez, Vargas y De la Rosa, 2011: 19).

Las líneas de investigación representan las áreas de oportunidad para incursionar y comenzar investigaciones en torno a la administración pública y sus organizaciones gubernamentales, ya que sin importar el tipo de organización que se trate, es un hecho que su dinámica de dominación, de resultados y producción, requiere de un acompañamiento explicativo del por qué ocurren las cosas de la forma en que resultan.

De acuerdo a las líneas anteriores y con nuestra investigación; es básico y fundamental analizar la vital relación del tema a estudiar –y de qué forma que existe- y bajo que perspectiva podemos admirarlo en relación a la teoría organizacional. Nuestro campo propiamente es el gobierno, su administración pública, es decir las organizaciones públicas o gubernamentales en sí. Harmon y Mayer dicen al respecto “los administradores públicos se enfrentan con decisiones” (2001: 33) que:

- a) Afectan la vida de las personas
- b) Se toman en nombre del pueblo: ya que se habla de un interés común.



- c) Emplean recursos públicos: la maquinaria administrativa se mueve a partir de los fondos públicos.

Todos sabemos que la política afecta nuestras vidas, pero ¿conocemos la amplitud de su importancia?, claramente, vivimos en una edad de creciente politización. Muchas cuestiones que en el pasado no incluían la política, o que no la implicaban directamente, se ven ahora con problemas políticos. Muchas decisiones que en otros tiempos no necesitaban hacerse, o se hacían automáticamente por costumbre, o las tomaban los ciudadanos privados, deben ser tomadas ahora por oficinas públicas y mediante proceso político. La política es en cierto sentido la toma de decisiones económicas en respuesta a fuerzas impersonales como la del dinero, las condiciones del mercado y la escasez de los recursos. El conjunto de las decisiones tomadas por medios públicos constituye el sector público de un país o sociedad (Deustch, Karl W, 1998: 15).

La forma en la que cobra vida la política es a través de la administración pública y es ésta última quien activa y pone en marcha el conjunto de sus organizaciones gubernamentales para dar consecución a los objetivos que cada organización desde su espacio y sitio intenta cumplir.

Por definición los administradores públicos actúan en un contexto organizacional. Todos los que participan en la administración pública toman decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero además sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones personales que surgen de configuraciones peculiares de factores en situaciones particulares. Las decisiones, como los juicios en que se basan de las relaciones mutuas entre lo general y lo específico, lo personal y lo impersonal. Los administradores públicos deben decidir cuándo actuar y cuándo no, cómo rendir cuentas, cómo interpretar la responsabilidad personal y cómo determinar los límites organizacionales de su autoridad y responsabilidad. Las decisiones son respuestas a problemas (Harmon y Mayer; 2001: 33 y 34).

En este sentido “en la teoría de las organizaciones, al igual que otras disciplinas sociales, se da un retorno a los conceptos centrados sobre la persona, que se explica como la reintroducción del individuo en las sociedades como un hecho universal oponiéndose a visiones mecanicistas y deterministas. Asimilar al



individuo como actor al interior de las organizaciones conlleva también la necesidad de entender la significación de estas entidades, ya que no es suficiente la descripción y la explicación, sino también la búsqueda de un sentido: es decir de una aproximación ontológica. El desarrollo incontrolado de los determinismos técnicos y económicos no considera a la persona humana como centro de interés y valor, por lo tanto la muerte del hombre se realiza cada día” (Barba, Antonio y Solis, Pedro, 1998: 39).

Finalmente nos resta señalar una advertencia más que aún nos muestra latidos de su supervivencia, es decir, una observación de Luis Montaña y Eduardo Ibarra que nos dice que “la administración en México ha sido sistemáticamente negada como disciplina social por su carácter eminentemente pragmático: la enseñanza y la escasa investigación en administración han carecido conciencia teórica al no fundamentar sus conocimientos en la teoría de la organización. Por ello resulta complicado hablar en el ámbito de las ciencias sociales de administración y teoría de la organización: la primera es despreciada, la segunda desconocida” (1987: 15).

Si le sumamos a lo anterior, la falta de interdisciplinariedad de las investigaciones que en cierta forma suponen riesgos tal como la presente que aún sin ser expertos en la materia nos atrevemos a emprender a analizar temas conjuntamente; por otro lado el uso de las fuentes es otro reto ya que si bien es cierto la mayor parte de nuestras bases teóricas se remiten a estudios Estadounidenses hay que sumarle el tiempo que tardan en asimilarse los nuevos rumbos de conocimiento o incluso las traducciones respectivas al idioma en uso, o de cuenta propia el esfuerzo por traducirlo uno mismo, en fin, dicha tarea en ocasiones puede llevar una o más décadas tal como ocurrió con obras como las de Weber y en el ámbito de las políticas públicas la predominancia de los estudios norteamericanos sobre los franceses e incluso alemanes.

Rápidamente se puede hacer una breve reflexión de lo citado, la parte medular y apremiante y que ha sido avocada yace en el “comportamiento humano”; si bien es cierto, la forma en que percibimos la materialización y concreción de la administración pública es a través de los programas



gubernamentales, es a partir de la coordinación, esfuerzos, negociación, cooperación e interacción humana con sus debidas influencias y relaciones ya sean intraorganizacionales o interorganizacionales que se pueden lograr los resultados, intenciones y finalidades y de manera incipiente se puede percibir el sentido de una red de interacción, tal afirmación se irá estudiando en las siguientes líneas de ideas. Una vez hecho el análisis del objeto de estudio de la teoría organizacional, es decir, lo que se va a estudiar, pasemos a la comprensión de y uso de la palabra organización.

*El individuo tiende, sobre todo
cuando sus propios intereses están en juego
a ver solamente los efectos inmediatos
que un hecho económico representa para él (Samuelson, Paul, 1969: 9).*

2.2 Triangulo Perpetuo: Taylor, Weber y Mayo

Antes de iniciar la reflexión en torno a los fundadores del análisis organizacional, se hará referencia al sentido del “Triángulo Perpetuo” de cual se habla en esta investigación.

Se considera como a Frederick Taylor (Barba, 1997) como el primero exponente en los estudios organizacionales ya que con los planteamientos de este exponente se inicia el análisis del comportamiento de los individuos en ambientes organizacionales, productivos y orientados a metas específicas medibles. Max Weber por su parte, aporta un análisis basado en la definición de jerarquías, autoridad, el imperio de la norma, entre otros aspectos. Elton Mayo retoma la importancia planteada por Chester Barnard respecto a las informalidades en los sujetos. Cada uno de estos supuestos se describirán en este capítulo, esta presentación sirve como antesala a la idea del triángulo.

Cuando hablamos de un triángulo, hacemos mención a un “polígono de tres lados”, los cuales no necesariamente tendrán el mismo largo, pero sí es un hecho de que son las partes fundamentales para que dicha figura se forme. La metáfora de Triángulo puede variar en su amplitud, es decir, puede surgir en un futuro inmediato un polígono de mayores lados (cuadrado, pentágono, etc.). Cada uno de los lados refleja la autoridad, reglas y la actividad racional (Weber); los tiempos y movimientos, la medición de lo que hacemos y cómo lo hacemos (Taylor) y por

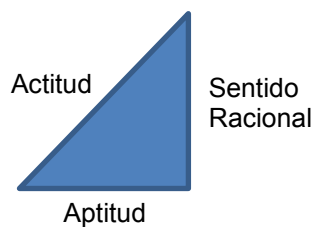


supuesto, la parte emocional, valorativa, cultural y sentimental (Mayo) de los sujetos pertenecientes a las organizaciones sin importar del tipo que sea.

Es posible pero poco probable que una organización no cuente con lados metafóricos, al menos desde la concepción de organizaciones modernas se pueden considerar como constantes conductuales (Crozier, 1997; Hall, 1996; Barba y Solis, 1997; Mouzelis, 1991; Montaña e Ibarra, 1987; Etzioni, 1986; Simon, 1970; y Blau y Scott, 1963). Es difícil en la actualidad pertenecer a una organización sin constatar tanto derechos y obligaciones, una actitud hacia la organización y una definición de lo que debemos hacer y cómo.

Debido a estas ideas, se considera en esta investigación un triángulo perpetuo en los ambientes organizacionales. La actitud (Mayo), la aptitud (Taylor) y el sentido de racionalidad normativa (Weber).

Diagrama 2.
Triángulo Perpetuo



Fuente: elaboración propia

Finalmente, es evidente que las organizaciones no son autómatas, o máquinas mecánicas de metáfora de reloj. Adquieren sentido, presentan contingencias, incertidumbres, desordenes y caos. A continuación, se expondrá a los pioneros en análisis organizacionales. No fueron los únicos, sin embargo, se les considera las fuentes básicas del análisis organizacional.

a) Frederick Winston Taylor: Administración Científica

Hablar de la Administración Científica u Organización Científica del Trabajo (OCT), es remitirse necesariamente al ingeniero estadounidense Frederick Winslow Taylor. Las biografías de Copley (1923), Nelson (1980) y Kanigel (1997) son una muestra de la profunda huella dejada por este ingeniero estadounidense, que ha trascendido históricamente en el pensamiento administrativo con su administración científica, contagiando a no pocos de su preocupación por el



tiempo, el orden, la productividad, la eficiencia, y por encontrar una mejor forma de hacer las cosas; de manera que muchas de las prácticas administrativas modernas pueden ser caracterizada como tayloristas (Hernández, Arturo; 2010: 61).

Los principios de la administración están ligados a la obra de Taylor: Principios de la Administración Científica, en la cual se aborda la organización del trabajo y de la producción, y se instauran las reglas, sistemas contables y de medición con el propósito de elevar la productividad del trabajo y los volúmenes de producción. Su obra contribuyó indudablemente al desarrollo de las fuerzas productivas al mejorar tanto la eficiencia del factor trabajo como el rendimiento de los medios de producción, desde esta perspectiva debe situarse como una gran aportación al desarrollo industrial (Calderón, Gilberto; Magallón, Teresa y Núñez, Héctor, 2010: 32 y 33).

Tras una larga etapa de desorden económico del mundo, la búsqueda de soluciones ante la crisis se volvió apremiante, habría que aumentar la productividad y, a la vez, reducir los costos en la industria, de manera que Taylor centró su atención en la productividad del trabajo obrero, como le expresó en sus principales escritos, Shop Management (1911). Sus ideas describían una forma distinta de hacer las cosas, o, dicho de otra manera, una mejor forma de lograrlas (Hernández, Arturo; 2010: 62). El proyecto tipo Tayloriano, “intentaba con pretensión normativa y de manera hipotético-deductiva, mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la organización especializada de las tareas. La sustancia, el contenido mismo de lo que suministraba la autoridad pública, apenas se consideraba un problema. Buenos métodos y asunto resuelto (Meny y Thoenig; 1992: 8).

Las normas de Taylor para organizar el trabajo humano en la fábrica o en el taller, se suelen resumir en tres principios básicos: 1) separación absoluta entre la programación del trabajo y su ejecución, 2) medición del tiempo objetivamente necesario para la ejecución de una tarea, de tal manera que se disponga de un patrón de medida de rendimiento y 3) determinación de un sistema de remuneración tal, que se premie el cumplimiento de las normas en cuanto al



tiempo, y se penalice al obrero que no consiga alcanzar el rendimiento considerado como “normal” (Serra, en Taylor, 1947: 11).

A través de las siguientes palabras del propio Taylor podemos esclarecer brevemente su pensamiento orientado a la eficiencia (1947: 17-19):

“Podemos ver y tocar el desperdicio de cosas materiales. En cambio, la torpeza, la ineficiencia, los movimientos mal dirigidos de los hombres, no dejan tras sí nada visible o tangible. [...]

La búsqueda de hombres mejores, más eficientes, desde los presidentes de nuestras grandes empresas hasta nuestros servidores domésticos, nunca fue tan intensa como lo es ahora. Y como nunca ahora la demanda de hombres competentes fue tan superior a la oferta. [...]

Lo que todos buscamos es el hombre ya hecho; el hombre que ya ha sido preparado por alguien. Sólo cuando comprendamos plenamente que tanto nuestro deber como nuestro interés estriban en cooperar sistemáticamente a la formación y adiestramiento de este hombre competente, en lugar de ir a la caza del que otro ya haya preparado, estaremos en el camino de la eficiencia nacional. [...]

En el pasado, el hombre ha sido la pieza clave; en el futuro, la pieza clave será el sistema. [...]

Este libro ha sido escrito para demostrar: [...], para mostrar, que los principios fundamentales del management científico son aplicables a toda clase de actividades humana, desde los más simples actos individuales hasta el trabajo de las grandes sociedades que exige una coordinación de esfuerzos muy elaborada.”

Taylor decía que “el objetivo primordial de la administración debe ser conseguir la máxima prosperidad para el empresario y para cada uno de sus empleados. [...] La máxima prosperidad sólo puede existir como resultado de la más alta productividad de los hombres y de las máquinas de la empresa” (1947: 21 y 23). Los obstáculos por superar en la actividad productiva eran tres: 1) la creencia engañosa de que entre más productividad de cada hombre o máquina, vendría como resultado el despido de un gran número de obreros; 2) los anacrónicos sistemas administrativos; y 3) los métodos de trabajo ineficaces. Para este autor no existían los problemas entre el patrón y el obrero, sino administraciones, métodos de trabajo y creencias inadecuadas a la lógica de la producción (Hernández, Arturo; 2010: 62).

Con la entrada del cronómetro en el taller como dispositivo simbólico de control quedaba claro que, con miras a la consolidación del capitalismo industrial, la propiedad del tiempo y de los movimientos eran expropiados del trabajador para pasar a manos del management que, con la aplicación de los principios de la administración científica, se encargaría de codificar, medir y fragmentar todo ese savoir-faire (tacto o habilidad), antes patrimonio exclusivo del artesano, para



regresarle un único método, "one best way" (el mejor camino), que incluye los movimientos y las herramientas idóneas con tiempos controlados para la minimización del tiempo y el esfuerzo requeridos en la realización de la tarea (Calderón, Magallón y Núñez, 2010: 31).

En su afán de acabar con lo que llamó "bajo rendimiento sistemático" del obrero en la producción (Taylor; 1911:26), propuso un método de cooperación que asegurara la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados, basado en cuatro principios para aumentar la productividad: 1) el desarrollo de la ciencia del trabajo que permitiera la descomposición de las labores de los obreros en sus actividades más simples (estudios de tiempos y movimientos con uso del cronómetro), cuantificando y reorganizándolas; 2) la selección científica de los trabajadores en su mejora progresiva mediante entrenamiento; 3) el convencimiento de trabajador por el manager de las bondades de la ciencia, y que aceptará cooperar; 4) la repartición del trabajo y la responsabilidad casi por igual entre administradores y obreros (Hernández, Arturo; 2010: 62).

Taylor agregaba que "nadie negará que, tratándose de un trabajador independiente, la máxima prosperidad se logra tan sólo cuando dicha persona ha alcanzado su nivel más alto de eficiencia, o sea, cuando obtiene la mayor producción diaria de que es capaz (1947: 22). Éste sistema de control incluía la propuesta administrativa de Taylor estaba compuesto por ciertos elementos interrelacionados; su preocupación principal es el mantenimiento de un ritmo rápido y eficiente del proceso productivo y la disminución del costo de producción. Buscando el "óptimo" que podría ser obtenido en un día de trabajo, lo que sólo sería posible si combatía aquello que ocasionaba un bajo rendimiento: la inevitable holgazanería procedente de lo que llamó la "la flojera sistemática", cuyo origen se encontraba en el conocimiento y dominio de una actividad por parte del obrero, que utilizaba su favor para definir qué tan rápido deberían ser hecho cada trabajo. En este sentido, si el obrero controlaba el proceso de trabajo, entonces habría que dejarlo al control de la gerencia (Hernández, Arturo; 2010: 64).



En un testimonio frente a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que tuvo que exponer, Taylor defendió sus ideas ante ciertos descontentos por parte de algunos obreros, afirmó que “en la administración científica, la iniciativa de los trabajadores –es decir, su trabajo arduo, su buena voluntad y su ingenio- se obtiene prácticamente con absoluta regularidad, mientras que en, aún en el mejor de los antiguos tipos de administración, esta iniciativa sólo se obtiene en forma esporádica y hasta cierto punto irregular” (1912: 103-108). Dichas ideas quedan resumidas en los siguientes cuatro puntos:

- 1) El acopio deliberado, por los que están del lado administrativo, de toda la gran masa de conocimiento tradicional que en el pasado estaba en las cabezas de los obreros y en la habilidad y capacidad física del trabajador, que las había adquirido por años de experiencia. El deber de recabar toda esa gran masa de conocimiento tradicional y luego registrarlo, tabularlo y por último, reducirlo a leyes, reglas y hasta fórmulas matemáticas.
- 2) El segundo de los deberes de la administración científica es la selección científica y el desarrollo progresivo de los trabajadores.
- 3) Este principio consiste en llevar a unirse una ciencia y los trabajadores científicamente seleccionados y preparados.
- 4) Contar con una división casi igual del trabajo real del establecimiento entre los trabajadores, por una parte, y la administración por la otra.

Como se puede leer en las presentes notas, la postura de Taylor refleja un excesivo estudio de los métodos y los tiempos de las actividades, descompone el tiempo y a partir de aquí se deshace de todo aquello que le genera momentos innecesarios (analiza y divide el actuar administrativo y organizacional), buscaba por supuesto una estandarización del trabajo a partir de principios y reglas que dejaban de lado los sentimientos del individuo, ignoraba un factor incisivo que se comentará en posteriores líneas que es la actitud y estado emocional, basándose propiamente en la búsqueda y logro de la aptitud y finalmente fragmentaba las acciones poniendo la tarea de decidir en la gerencia mientras otros participaban de manera mecanizada y rutinaria. El siguiente cuadro muestra de manera precisa el resumen de las ideas expuestas:

CUADRO 12
TÉCNICAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE TAYLOR

TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
Estudio de tiempos y movimientos	Método para la eliminación de movimientos inútiles en el trabajo. Habría que encontrar la mejor forma de llevar a cabo una tarea.
Estandarización de herramientas y procedimientos	Herramientas y procesos estandarizados en concordancia con los diseños experimentales que mostraban resultados efectivos en un contexto. Con ello el obrero de oficio ya no tiene una caja de herramientas o conocimientos exclusivos.
	A cada trabajador debía ser asignada una cantidad específica de



Asignación de tareas	trabajo, basada en los resultados del estudio de tiempos y movimientos.
Bonos monetarios	El dinero es lo que el obrero más busca, por lo tanto, debe pagársele de 30% a 100% de salario a cambio de aprender a hacer su trabajo de acuerdo con los principios de administración científica.
Trabajo individualizado	El trabajo en grupo no permite identificar la productividad individual, lo que promueve el haraganeo sistemático, por lo que el trabajo individualizado es lo mejor.
Responsabilidad gerencial de la información	Los trabajadores no deben aprender de la experiencia de otros trabajadores, que tal vez no utilizan la mejor forma de hacer su trabajo, sino de administradores o gerentes expertos, quienes están familiarizados a conciencia con el trabajo.
La selección científica del trabajador	Seleccionar sólo trabajadores de primera clase (por ejemplo, con una buena actitud) para un trabajo dado, su productividad deberá estar más arriba del hombre promedio.
Horas cortas de trabajo y pausas de descanso	Las pausas y horas de trabajo deberán estar en proporción a la dificultad del trabajo.

Fuente: tomado de Hernández (2010: 65).

La administración científica se convirtió en su tiempo en una propuesta poco convencional para llevar a cabo la administración de las actividades industriales. Tal fue la magnitud de su contenido, que logró no sólo sentar las bases de un tipo de administración que pretendió organizar científicamente el trabajo, sino que también propuso técnicas para generar su control (Hernández, 2010: 70). Con el tema del control -del cual Taylor fue pionero-, se formalizó la preocupación por el control del proceso de trabajo, e incluso algunas de las técnicas propuestas para su aplicación aún las encontramos en la actualidad (Hernández, 2010: 61). Despojarnos del todo de modelos de este tipo, nos puede llevar también a otros cauces, es decir, a disfuncionalidades -tal como lo críticos de Max Weber marcan-, o sea ese tipo de comportamientos de los cuales astutamente puede valerse el sujeto para sacar provecho de un acto, suena bien a esta situación considerada por Nicolás Maquiavelo: “apegarse al bien cuando es posible, pero usar la maldad cuando es necesario”.

Vamos más lejos aún, qué tal si sujeto, consciente de su capacidad, inteligencia y además sumemos a esto, sus conocimientos; actúa para evadir principios que buscan la equidad entre los otros sujetos. El uso de los modelos ya sea de manera perversa o positiva (aunque esto depende del punto donde estén y como se sientan al respecto) depende obviamente del fin que se persigue y el ejercicio de los sujetos que lo conduzcan, tal parece que es nadar contra una maleza de retos, pero “solvitur ambulando” (se demuestra andando) decía la



tortuga a Aquiles en un cuento de Lewis Carroll titulado *Lo que dijo la tortuga a Aquiles y otros acertijos*. Finalmente, como dice Douglas North “no toda la cooperación humana es socialmente productiva” (1995: 7).

Las medidas y controles del modelo Tayloriano tienen sus ventajas y desventajas como casi todo modelo teórico, sin embargo, lo importante de estas reflexiones es que aún no se agotan, por el contrario, nos invita a la reflexión y evolución de tales ideas, más allá de las críticas o aceptación, tenemos la oportunidad de superar tales principios, en el campo de las ciencias exactas hay muestras de tales esfuerzos que en ocasiones –lamentablemente- pueden tardar en llegar, pero ocurren. A continuación, se expone uno de los autores más renombrados y usados en textos sociales, cabe destacar que el tema que concierne no fue su única contribución, pero si una de las más ardorosamente debatidas.

La importancia del control de Taylor residía en la capacidad de eficiencia operativa para dotar de eficiencia operativa las actividades industriales, asegurar la productividad, pero a bajo costo. Para ello, sus esfuerzos se centraron en el control productivo del trabajo mediante técnicas como el estudio de tiempos y movimientos, para su posterior estandarización. No obstante, esta fórmula de control, concebida para organizaciones cerradas, en la actualidad pondría en riesgo cualquier organización sometida a las fuerzas del mercado; la sola eficiencia operativa y disminución de costos no son suficientes en entornos competitivos complejos si no están acompañadas de un sentido estratégico. En este sentido, el control de gestión de nuestros días dará continuidad al modelo terrorista, se encuentra necesario el control operacional para la implantación y posicionamiento estratégico. El control productivo del trabajo para la eficiencia operativa sigue vigente y lo constatamos en las técnicas actuales, cuyo rastro lo lleva hasta aquellas propuestas por Taylor hace cien años (Hernández, Arturo; 2010: 70 y 71).



b) Max Weber: Burocracia

La entrega a una causa y sólo a ella eleva a quien así obra hasta la altura y dignidad de la causa misma (Weber, Max, 2009: 93), tales palabras encumbran la labor ardua y de gran impacto que ha ascendido por generaciones en la sociedad por parte del alemán Max Weber y que lo representan a él mismo. Su obra muestra una penetración deslumbrante en el funcionamiento de la sociedad humana. El tema que ocupa respecto a Weber en esta investigación será incompleto si se mira con cuidado la serie de formulaciones que hizo en sus trabajos y las críticas que han surgido, lo cual actualmente es tan vasto que hablar de sus ideas implicaría varias investigaciones. El estudio somero en esta investigación pone el acento en el tema de la “burocracia”, sin mayores prolegómenos pasemos a tal enmienda.

Luis Fernando Aguilar Villanueva dice que: todas las ciencias tienen sus “padres fundadores”. En el campo de la ciencia histórica y, en particular, en el de la sociología, Max Weber (1864-1920) es indudablemente un “padre fundador”. Más allá de las posiciones metodológicas y teóricas de Weber, que son objeto de estudio, [...], muchos de sus conceptos y explicaciones ya forman parte de la cultura contemporánea, como por ejemplo: “carisma”, “tipo ideal”, el Estado como “monopolio de coacción legítima”, “racionalidad”, la distinción entre “política” y “administración”, “democracia de líder”... también más allá de la interpretación de su persona y de su obra, considerada como el producto de un obsesivo “anti-Marx”, Weber es una referencia teórica original y fecunda en el terreno de las investigaciones sociales y políticas (2001: 15).

Cabe destacar que han sido diversos los estudios del tema, incluso antes que el mismo Max Weber, pero por razones formales, de contexto y orientación de ideas, es, sino el mayor exponente o fuente en este tema, sí uno de los más estudiados. Además, sea de paso oportuno mencionar que dada la circunstancia de asimilación de ideas, adopción de las mismas en tiempo, traducción, interpretación y descripción, no fue sino hasta que Talcott Parsons, quien comenzó a prestar mayor atención en Weber, y provoca que sus ideas se trasladen a lo largo de Occidente, de manera incisiva nos referimos a los Estados



Unidos. Y, para el momento de su arribo a dicho contexto, el taylorismo ya había sido sometido a juicio y por ese entonces comenzaba a dar frutos en gran medida la Escuela de Relaciones Humanas, de la cual nos ocuparemos en su momento.

Michael Harmon y Richard Mayer comentan “aunque burocracia es una palabra familiar, no es fácil definir su esencia. Esto es particularmente cierto en una época en la que nos sentimos rodeados de burocracias y el adjetivo burocrático es cualquier cosa menos un término de aprobación. Dicho de una manera simple, Weber consideraba que la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables. Para Weber la burocracia moderna tiene tres elementos principales” (2001: 104):

“Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como tareas oficiales.

Éstas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo.

Hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por (y sólo por) aquellos individuos que cumplen con reglas o actitudes generales”.

Cierto, lo anterior expone inicialmente un componente básico que nos sirve de manera introductoria y se permite a sí mismo ser parte de los cimientos en los que descansa su pensamiento burocrático, sin embargo, antes de entrar de lleno al análisis y hacer más interesante las reflexiones de Weber, vayamos directamente a la fuente, es decir, al pensamiento del propio autor para luego contrastarlo con su debida y justa crítica.

Weber señala que existen tres –tipos- puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legalidad puede ser (2008: 172):

1) De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2) De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

3) De carácter carismático: que descansa en la entrega extra-cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o relevadas (llamada) (autoridad carismática”.

Para lo anterior por “dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (2008: 43).



Agrega además un punto que ha sido cuestionado sobremanera y que él mismo advirtió puntualmente, es decir, “el que ninguno de los tres tipos ideales acostumbre a darse ‘puro’ en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura posible de construcción” (Weber, Max, 2008: 173). El tipo ideal de burocracia ha sido, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, el punto de partida y principal fuente inspiradora de la mayoría de los estudios en materia de organización. Pero también ha sido, a la vez, objeto de amplias controversias (Mouzelis, Nicos, 1991: 45). Un tipo “ideal” es antes que nada una construcción mental. Ideal se refiere sólo a idea, a la mente, y no tiene absolutamente nada que ver con un juicio normativo. Un tipo ideal es una especie particular de construcción mental que hace el mundo racional e inteligible. Weber argumenta que el propósito de todas las ciencias, exactas o no, es darle al mundo un sentido racional (Harmon, Michael y Mayer, Richard: 2001: 107).

Poseemos una herramienta que es objetiva, en el sentido de ser independiente tanto del observador como del objeto de estudio. Es una herramienta que otros observadores pueden usar (al menos potencialmente) para ver los mismos fenómenos y llegar a conclusiones similares. Es importante subrayar que tipo ideal tiene más o menos validez objetiva, que no debe confundirse con realidad objetiva. En otras palabras, el tipo ideal no "existe en el mundo real" en ningún sentido.

La formulación del tipo ideal implica asociaciones mentales sobre el objeto de estudio, comparaciones, distinciones, atributos sobresalientes, peculiaridades que han de ser características y estar relacionadas en forma lógica. Esta conceptualización requiere que los elementos a considerar formen un sistema que integren las ideas, ya que las mismas, mantienen una intrínseca interrelación.

Mouzelis añade a lo dicho que “el tipo ideal ha sido criticado por no prestar la debida atención a otros aspectos cruciales de la realidad de las organizaciones (organización informal, efectos disfuncionales, etc.). A tales críticas Weber podría contestar que su intención no fue construir un modelo de la burocracia que se aproximara lo más posible a la realidad. Lejos de ello, lo que intento fue solo



identificar las características típicas de una determinada especie de organización, para lo cual no estaba obligado a utilizar dos o los más importantes de sus aspectos, sobre todo cuando existen también en otros tipos de organización distintos del burocrático (1991: 50 y 51).

El tema que ocupa principalmente es la dominación legal, racional o también llamada burocrática. Actualmente en cierta forma se pueden percibir en organizaciones públicas o privadas los efectos burocráticos –cabe destacar que cuando Weber desarrolló sus ideas considero ambos sectores, o sea el público y el privado–, por tanto, intentaremos expresar lo más acertadamente posible sus ideas y sobre todo que sean de manera clara breve, clara y sencilla en la medida posible.

La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especificidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquiridos por relaciones del servicio o “depositado en el expediente”. Superior en saber a la burocracia sólo es, regularmente el interesado privado de una actividad lucrativa. Es decir, el empresario capitalista. Es realmente la única instancia inmune (o al menos relativamente) frente a la ineludibilidad de la dominación científico-racional de la burocracia. Todos los demás, en las asociaciones de masas, están irremisiblemente sometidos al imperio burocrático en igual forma que la producción en masa lo está del dominio de las máquinas de precisión (Weber, Max, 2008: 179).

Tal parece que el alcance de la burocracia es cuasi-total, vale la pena preguntarse ¿aplica también a un estilo de gobierno basado en un régimen socialista?, a lo cual Max Weber responde de la siguiente forma “el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía moderna de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o



socialista (ésta última, de querer alcanzar iguales resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario incremento de la burocracia profesional) (2008: 178). Aquí cabe un suceso histórico interesante desarrollado por Nicos Mouzelis, lo dejamos en detalle para el disfrute del texto (1991: 17 y 18):

“En lo que al análisis de la burocracia se refiere, Lenin sigue fielmente las posiciones teóricas de Marx. Por ejemplo, Lenin cree que el declinar del aparato burocrático debe empezar tan pronto como se establezca la dictadura del proletariado. La lucha contra la burocracia debe ser una de las primeras tareas de la revolución. [...].

Los escritos de Lenin sobre la burocracia resultan más interesantes después de la revolución de 1917, ya que desde esta época se ve obligado a acomodar su teoría a la realidad burocrática que no encaja muy bien en los esquemas marxistas. Lenin percibe rápidamente que el aparato burocrático postrevolucionario no sólo no muestra signo de declive, sino que, por el contrario, se extiende en forma rápida. Lenin lo explica como un signo de la falta de madurez del socialismo. Sin embargo, según Lenin, el remedio a esta burocratización había de venir automáticamente con la culminación del proceso de desarrollo económico. A largo plazo, la creciente industrialización vendría a poner las bases objetivas para una victoria final sobre la burocracia”.

Se amplía más el análisis al encontrar que no sólo es en el aspecto burocrático, de hecho regresando y complementando un poco con las ideas anteriores, incluso en el Taylorismo se presenta una adopción también del propio Lenin que de igual modo exponemos sin intención de polemizar pues ello está fuera del alcance de esta investigación, sólo es con miras de una mejor comprensión respecto a los temas, tal observación fue considerada por Arturo Hernández Magallón (2010: 62):

“Mientras que en la entonces Unión Soviética un Lenin prerrevolucionario criticaba la administración científica, veía en la propuesta Taylorista una forma de explotación del trabajo, un sistema que esclavizaba al hombre a la máquina. Sin embargo, después de la revolución de 1917 se puede encontrar otro Lenin con una opinión distinta, preocupado por la disminución de la producción y por la politización obrera. En 1918 escribió un artículo (Higher productivity of labor) en el Pravda, donde señalaba:

Nosotros deberíamos tratar cada sugerencia científica o progresista del sistema Taylor [...] La última palabra del capitalismo en este campo –el sistema Taylor–, así como todas las medidas progresistas del capitalismo combinan la crueldad refinada de la explotación burguesa y un número de los más valiosos logros científicos en el análisis de los movimientos mecánicos durante el trabajo, en la eliminación de los movimientos superfluos e inútiles, en la determinación de los métodos más correctos de trabajo, los mejores sistemas de contabilidad y control, etc. La República Soviética debe adoptar el valioso y científico avance técnico en este campo. La posibilidad del socialismo estaría determinada por nuestro éxito en combinar la regla y la organización administrativa soviética con las últimas medidas progresistas del capitalismo. Nosotros debemos introducir en Rusia el estudio y la enseñanza del nuevo sistema Taylor y su prueba y adaptación sistemática (Lenin, 1918).”



Una vez dada tal reflexión, continuemos con el pensamiento de Weber. Dicha tarea se apega a un principio básico y característico de Weber, es decir, la racionalidad, término que ha sido usado por múltiples autores pero ha sido complejo en comprensión, Weber argumenta a tal idea con lo siguiente “**la administración burocrática pura, [...], es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación;** y “lo es” en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad¹⁰, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (2008: 178). Tal parece que sus ideas acerca de la dominación legal las estructuró con base en cuatro formas o caminos, a) una **validez**, b) sus **categorías**, c) un **cuadro administrativo** y d) y el **espíritu de la burocracia** y que se describen en el siguiente cuadro y comentadas posteriormente:

**CUADRO 13
DOMINACIÓN LEGAL DE WEBER**

a) VALIDEZ	
Derecho “pactado” u “otorgado”	Estatuido con arreglo a fines o valores, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y por aquellas personas dentro del ámbito de poder de la relación.
Reglas abstractas	Todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas, estatuidas intencionalmente, que la “judicatura” aplica y la “administración” supone el cuidado racional de las ordenaciones.
Soberano Legal	“Persona puesta a la cabeza”, en tanto ordena y manda, obedece al orden impersonal.
Miembro de la asociación	Él que obedece sólo lo hace en cuanto “miembro de la asociación” y sólo obedece al “derecho”.
Orden impersonal	Domina la idea de que los miembros, obedecen al soberano, no por atención a su persona, sino a aquel “orden impersonal”, y sólo dentro de la “competencia” limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden
b) CATEGORÍAS	
Apego a Ley	Un ejercicio continuado, sujeto a la “ley”,
Competencia	Ámbito de deberes y servicios limitado en una distribución de “funciones”, “atribución” de poderes para su realización y “medios coactivos”. Dicha actividad se llama “magistratura” o “autoridad” (Behörde).
Jerarquía Administrativa	Es la ordenación de “autoridades”, fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las “autoridades” superiores por parte de las inferiores.
Técnicas o Normas	Las reglas según las cuales hay que proceder. Su aplicación exige en ambos casos de una “formación profesional”.
Separación del Cuadro Administrativo y los Medios	Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los “medios” materiales de administración y producción y están sujetos a rendición de cuentas. Existe además el principio de la separación entre la “oficina” y el “hogar”.
No hay	Donde ser da un “derecho al cargo” no sirve a un fin de apropiación por

¹⁰ Las negritas son nuestras.

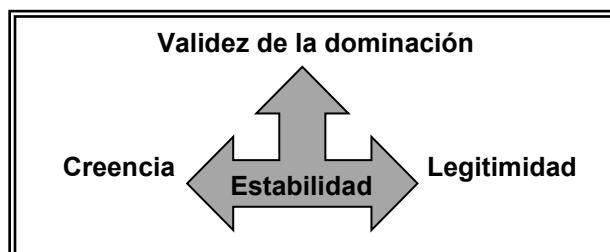


Apropiación de los Cargos	parte del funcionario.
Atenerse al Expediente	Rige el principio de atenerse al “expediente”, aún donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas, por lo menos se fijan por escrito.
c) CUADRO ADMINISTRATIVO	
Funcionarios Individuales	Personalmente libres, se deben sólo a sus deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa, con competencia, en virtud de un contrato, calificación profesional o diploma que fundamenta su nombramiento. Son retribuidos con dinero y sueldos fijos con derecho a pensión (revocable), ejercen el cargo como única o principal profesión, con “carrera” o “perspectiva” de ascensos y avances por años o servicios a juicio de sus superiores. Sometidos a disciplina y vigilancia administrativa.
d) ESPÍRITU NORMAL DE LA BUROCRACIA	
Formalismo	Exigido ante todo para garantizar las oportunidades personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase –porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia y el formalismo es la línea menor de resistencia.
Criterios utilitario-materiales	Inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario-materiales en servicios de los dominados, hechos felices de esta suerte.

Fuente. Elaboración propia

La **validez** refiere al hecho de que la dominación legal descansa en la validez de ideas que están entrelazadas entre sí. La dominación designa la relación de poder en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a las otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquel. En otras palabras, en este tipo de relaciones se encuentra siempre un cierto número de “creencias” que “legitiman” el ejercicio del poder tanto a los ojos de los gobernantes como de los gobernados. Estas creencias sobre el poder son muy importantes en tanto que determinan la relativa “estabilidad” de los intereses de dominación y facilitan, además las diferencias básicas en tales sistemas (Mouzelis, Nicos, 1991: 21 y 22).

DIAGRAMA. 3
ESTABILIDAD DE LA DOMINACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto de acuerdo con Mouzelis, ya sea se trate de un tipo de dominación legal, carismática o tradicional, lo relevante para adquirir estabilidad es



necesario un puente entre la creencia y legitimidad, y en efecto, coincidimos con ello, ya que si nos remitimos a la creencia, debemos considerar por un lado que se apoya o sustenta en la confianza y por el otro, en la idea de que es, sino lo mejor, sí lo más óptimo; la legitimidad por parte es el reconocimiento, el consenso y la aceptación de tal situación, tal como se muestra en el diagrama. En el caso que ocupa nuestro tema, “la dominación debiera descansar en la creencia de las leyes y en el orden legal. La posición del burócrata, sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas están estrictamente definidos por reglas impersonales (Mouzelis, Nicos, 1991: 23).

Una **categoría** corresponde a “uno de los diferentes elementos de clasificación que suelen emplearse en las ciencias” (Espasa, 1993: 131). Por lo tanto las categorías que desarrolló Weber proponen una serie de principios, cualidades en cuanto a actitudes, aptitudes, funciones y estructura que debe contar la burocracia. Lamentablemente lo que se hace en gran medida bajo este ideal es tratar de minimizar el control de los sujetos, tal vez con la finalidad de reducir la incertidumbre del comportamiento humano en beneficio de la producción u objetivos de la organización, no podemos culpar a Weber por ello, lo que habría de entenderse es que la incertidumbre no sólo se agota con el individuo, hay que considerar el medio externo (en continuo cambio), el contexto (dinámico), los recursos (escasos y a veces no renovables) ya sean económicos o naturales, en pocas palabras esforzarse por crear nuevos modelos organizacionales que no arruinen el reto de las incertidumbres (ya que hasta ahora no se ha logrado) pero si permitan aminorar nuestra ignorancia.

Un aspecto de la burocratización que ha recibido mucha atención es la elaboración de reglamentos detallados y de reglamentaciones explícitas que se espera acaten los miembros de la organización (Blau y Scott, 1963: 16).

Nos dice Weber (2008: 175 y 176), que el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un **cuadro administrativo**, y que la totalidad del cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales (“monocracia” en oposición a la colegialidad”. Básicamente nos habla de un grupo de individuos guiados bajo la razón y precisión más que con la intuición, con un



apego a la regla, expertos que saber hacer, hechos por la experiencia y conocimiento. De tal modo que, si se consideran estas categorías, se cuenta con un tipo de individuos capaces de actuar ya sea en establecimientos económicos, caritativos o cualesquiera que sean y sin importar los fines materiales o ideales de que se traten. Lo ejemplar aquí entonces sería el uso de los principios administrativos (planeación, organización, dirección, control, etc.) con la cualidad de distinguirse por perfeccionarse en un cuerpo de individuos que a tenor son llamados burócratas.

Weber tratando de contemplar en sus mejores posibilidades incluso incluyo un “**espíritu**” de la y en la burocracia, éste supone una conducción apegada a lo establecido, el conocimiento que exige dicho actuar debiera ser preciso y meticoloso; no dando oportunidad a la arbitrariedad o incertidumbre, sin embargo el análisis de Weber en varios sentidos puede ser criticado por quedar en un análisis de prescripción e indicación, es decir, como posibles sugerencias, ya que una vez trasladado a la realidad se topa con la tan reiterada “naturaleza humana”, tan llena de sentimientos y actitudes que pueden integrarse al espíritu y actitudes de unos cuantos individuos, pero claro está que no al de todos.

Sigmund Freud en unas cartas que mantuvo con Albert Einstein se formularon la pregunta al ¿por qué de la guerra? (Warum Krieg?), a lo cual Freud (1943: 192 y 193) responde lo siguiente “suponemos que las pulsiones del ser humano son sólo de dos clases: aquellas que quieren conservar y construir, y otras que quieren destruir. Cada una de estas pulsiones es tan indispensable como la otra; de las acciones conjugadas y contrariadas de ambas surgen los fenómenos de la vida”.

c) Elton Mayo: Relaciones Humanas

Organización nos evoca, ante todo, un conjunto de engranajes complicados pero bien dispuestos. Este mecanismo de relojería parece admirable pero sólo si se admira bajo el ángulo del resultado que puede dar: el producto que se obtiene al final del proceso. En cambio, su significado se modifica radicalmente si se



descubre que esos engranajes son hombres. Entonces se convierte en la pesadilla de los “tiempos modernos” (Crozier, 1997: 35).

El estudio de las Relaciones Humanas (RH) se ha presentado generalmente de manera muy simple como el descubrimiento, por parte de Elton Mayo (1880-1949), de los fenómenos psicosociales en las organizaciones. Se trata en realidad de un conjunto heterogéneo reunido alrededor de un amplio proyecto: la creación de la psicología industrial. Nos introducimos al análisis del humano-relacionismo (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 51).

El taylorismo logro controlar con mayor profundidad el proceso de trabajo y, bajo la bandera de la eficiencia productiva, oscurece la verdadera naturaleza coercitiva del poder, cuyo análisis no forma parte de sus impulsores. El crecimiento y la complejización de la corporación monopólica y de sus procesos de operación interna y externa, crearon las condiciones para el llamado movimiento de las relaciones humanas, el cual engloba tanto a psicólogos como a sociólogos y aún a antropólogos de la organización. Este enfoque viene a complementar el control que ofrecen los procedimientos formales con el conocimiento de los procesos informales dentro de la organización (comentario de Soria en Montaño e Ibarra, 1987: 10).

La corriente humano-relacionista, bajo el disfraz de un crítica mordaz que provenía de un aparente desacuerdo con sus predecesores de la OCT intenta complementar, bajo otra perspectiva, los desarrollos realizados para el control del proceso de trabajo. El modelo en realidad es único: $\text{productividad} = f(\text{habilidades})$. La gran revelación del humano-relacionismo consistió en dividir la variable independiente en dos categorías: la habilidad técnica, analizada por la OCT, y la habilidad psicológica propuesta ahora por dicha corriente. La propuesta es simple: hay que controlar el proceso de trabajo no solo en sus aspectos formales sino también informales (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 53).

La verdadera intención de esta incipiente psicología industrial y que determinará sus desarrollos posteriores, queda plasmada en la preocupación de propiciar la satisfacción, ocultando de esta forma las relaciones de explotación (Montaño e Ibarra 1987: 54).



Los mecanismos de poder elaborados por la OCT ya no bastaban por sí solos para controlar el proceso de trabajo pues correspondían simplemente a la estructura formal. Era necesario que los nuevos mecanismos de poder que se requerían fueran desarrollados y aplicados sobre el terreno de lo informal. Saber administrar, saber controlar estos nuevos instrumentos, se convierte en un requisito complementario para el logro de los intereses capitalistas. Entonces, el poder no tiene que ser sólo formal, ya no tiene que ser personal, no debe emanar de la estructura organizativa formal (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 55).

Muchos de los teóricos del humano-relacionismo concentran sus ideas en este tema de la siguiente manera “la organización es un sistema social, compuesto por la organización formal y la informal, la técnica y la humana; determinado por cuatro lógicas: la de los sentimientos, la del costo, la de la eficiencia y la ideo-lógica. La meta del sistema es el equilibrio con el fin de alcanzar el objetivo común, que es la satisfacción de todos los miembros” (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 56).

La organización formal era, pues, la encargada de moldear el comportamiento de los trabajadores entre sí –organización humana- y adecuarlo a las exigencias productivas –organización técnica-, a través de las reglas y políticas organizacionales. La organización informal, por su cuenta, trata de relaciones –humanas- entre los trabajadores que no habían sido todavía motivo de análisis por parte de los teóricos, pero cuya incidencia en el proceso productivo ya no podía ser relegada. Así pues, podemos ubicar el objeto de estudio de las RH en la intersección existente entre la organización humana y la organización informal (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 57).

La organización formal está regida por la lógica del costo y de la eficiencia. Ambas se encuentran estrechamente asociadas y unen la organización técnica a la organización humana dado que condicionan el comportamiento de los individuos, pues al aplicar el concepto de costo al obrero, éste queda automáticamente ligado a la eficiencia (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 57).



Por su parte, la organización informal está ligada a la lógica de los sentimientos y la ideo-lógica. Digamos de paso que las diferentes lógicas son concebidas a su vez como sub-sistemas –organización técnica, humana, formal e informal y las 4 lógicas mencionadas -, que goza un estado permanente de equilibrio (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 57 y 58).

Reencontrar la importancia de los seres humanos como individuos y grupos plurales, no como “recursos”, y poder tratar con ellos en un proceso direccional, que no se limita a describir sino también a proponer formas de avance y desarrollo, es una cuestión inaplazable. Ir más allá del enfoque enajenante, que ve en la unidad total de los objetivos la fórmula, y también más allá de los eternos pesimistas que se abandonan a la anarquía del libre albedrío humano requerirá de un gran esfuerzo teórico y práctico (Arellano, David, 2010: 245).

*Examinando con detenimiento,
lo que nos había parecido de sentido común
resulta un contrasentido (Samuelson, Paul, 1969: 9).*

2.3 Perspectiva Crítica: Simon, Mouzelis y Crozier

a) Herbert Simon

Si a Keynes se le consideró como el salvador del capitalismo en los años treinta, no resulta exagerado afirmar que a Simon se le debe recordar como el salvador de la burocracia que precipitó el New Deal, al proponer fórmulas para hacerla menos pesada, más fluida y flexible (Waring, 1991, citado en Ibarra, Eduardo, 2010: 162).

Entre sus principales obras tenemos El Comportamiento Administrativo, Las Ciencias de lo Artificial, La nueva ciencia de la decisión gerencial, Los Proverbios de la Administración entre otros trabajos que suman un registro en el año 2001 de 973 textos, es decir, alrededor de 15 trabajos por año (Ibarra, Eduardo, 2010: 159).

¿Cuánto le debe Keynes a Simon al posibilitar que la burocratización del mundo encontrara sus cauces adecuados para su reordenamiento estructural con la incorporación de los sistemas informático-computacionales a partir de los años



cuarenta? ¿Y cuánto más le debe el “libre mercado” a Simon de los años setenta, pues con sus aportes se diseñaron las estructuras organizativas desde las que fue posible comenzar a regular “la mano invisible”, [...]? La posibilidad de conducir la actividad de económica descansa, entre otros elementos, en el diseño de instituciones de regulación que posibilitan la operación de sistemas y procedimientos crecientemente automatizados, con lo que ha sido posible transformar las soluciones de ciertos problemas en rutinas (Ibarra, Eduardo, 2010: 162).

Así, Simon se erige, a la vez, como el salvador de la burocracia y del mercado, al propiciar la articulación de la intervención del Estado y la libertad económica en una arquitectura de regulación. Se trata de un diseño híbrido que posibilitó la empresarialización de la burocracia, expresada más tarde en la tesis del New Public Management [...]. Por eso Simon mereció el premio Nobel, pues se constituyó como el arquitecto de esa modernidad en la que los individuos actúan con libertad, aunque siempre dentro de los marcos que les fija el sistema, las instituciones y la organización. Había que reconocérselo (Ibarra, Eduardo, 2010: 162).

Reconoce desde el principio que el fundamento último de todo conocimiento se encuentra en el comportamiento humano y que, en consecuencia, todo conocimiento que trate de comprenderlo deberá producir efectos en las prácticas humanas que acrediten la adecuación de medios-a-fines como expresión básica de su racionalidad (Ibarra, Eduardo, 2010: 160).

La Administración se define ordinariamente como el arte de “conseguir que se hagan las cosas”. Se da importancia especial a los procesos y a los métodos encaminados a asegurar una acción expeditiva. Se establecen principios para asegurar la acción combinada entre grupos de hombres. No se atiende mucho, sin embargo, a la elección que precede a toda acción, sino a la determinación de lo que hay que hacer más bien que a la acción misma (Simon, Herbert, 1970: 3).

A pesar de que toda actividad práctica abarca ambas cosas, “resolver” y “hacer”, no es corriente reconocer que una teoría de la administración debe



ocuparse de los procesos de decisión tanto como de los procesos de acción (Barnard, Chester, citado en Simon, Herbert, 1970: 3).

Este olvido nace quizá de la idea de que la toma de decisiones se limita a la formulación de una política general. Pero el proceso decisorio, por el contrario, no acaba cuando queda determinada la finalidad general de una organización. La tarea de “decidir” se extiende a la organización administrativa total, lo mismo que la tarea de “hacer”; en realidad se encuentra íntegramente ligada con esta última (Simon, Herbert, 1970: 3).

Una teoría general de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una acción efectiva (Simon, Herbert, 1970: 3).

La tarea física real de llevar a cabo los objetivos de una organización recae sobre las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía administrativa. Ni el ingeniero ni el ejecutivo construyen el automóvil como objeto físico, sino el mecánico, en la cadena de montaje. Y es el equipo de bomberos, que hace funcionar la manguera sobre las llamas, quien apaga el incendio, no su jefe o su capitán (Simon, Herbert, 1970: 4).

La dirección –es decir, el empleo de la autoridad administrativa– es solo una de las diferentes maneras en que el personal administrativo puede afectar a las decisiones del personal operatorio; y, por consiguiente, la construcción de una organización administrativa es algo más que una simple distribución de funciones y una asignación de autoridad (Simon, Herbert, 1970: 4 y 5).

Todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales este ejerce influencia o autoridad (Simon, Herbert, 1970: 5).

Si el individuo sigue una determinada línea de acción, renuncia por ello a otras líneas de acción. En muchos casos, el proceso selectivo consiste, simplemente en una acción reflejada establecida; por ejemplo, una mecanógrafa golpea una tecla determinada con un dedo porque se ha establecido un reflejo entre una letra de una página impresa y esa tecla concreta. Aquí, la acción es, en



cierto sentido al menos, racional (es decir, orientada hacia una finalidad), aunque no encierra ningún elemento de conciencia ni deliberación (Simon, Herbert, 1970: 5).

a.1) Racionalidad limitada

Aunque pudiera pensarse que Simon reconoce con este término los aspectos irracionales del comportamiento, en realidad nada estuvo más lejos de su postura. Simon siempre defendió la naturaleza esencialmente racional del comportamiento humano, la cual se encuentra limitada solo por sus capacidades cognitivas del individuo y por la información disponible en su medio ambiente accional. No se trata de reconocer comportamientos irracionales, terreno propio de la psiquiatría, sino de comprender los límites de comportamientos racionales mediante los que las personas seleccionan medios para alcanzar un propósito previamente establecido, a partir de cierta información disponible y de cierta capacidad para procesarla. Para decirlo de otra manera, se trata de comprender el medio ambiente en el que se produce la decisión del individuo en su intención por alcanzar ciertas finalidades y de propiciar diseños que permitan reducir la incertidumbre presente en dicho medio, así como de acrecentar su capacidad de cálculo y deliberación (Simon, citado en Ibarra, Eduardo, 2010: 161).

El pensamiento de Simon [...], proporciona los medios para diseñar rutinas, procedimientos, sistemas y estructuras que, al institucionalizarse, gobiernan modos de existencia, propiciando un funcionamiento estable y ordenado de la vida social (Ibarra, Eduardo, 2010: 163).

Al hablar de Herbert Simon, como afirma Eduardo Ibarra (2010: 161 y 162) “se trata de un científico que comprendió que la esencia del gobierno en la sociedad moderna se encuentra en el diseño de estructuras que posibiliten la conducción de individuos y poblaciones, y en el reforzamiento de normas, reglas y rutinas que orienten el comportamiento. De lo que se trata es de diseñar y de construir la arquitectura de la complejidad, esa que permitiría resolver las disfunciones burocráticas de la primera mitad del siglo XX, para conducirnos, en la primera mitad del siglo XXI, a la sociedad del control (Deleuze, 1995), ese espacio



en que el individuo habría de percibir el ejercicio de su libertad, sin reconocer el medio ambiente que la limita”.

Tanto la decisión racional como la organizacional, al igual que la decisión política o burocrática, comienzan a entender que se requieren unas a otras, pues aisladamente explican con certeza sólo parte del fenómeno específico. La decisión política está basada en los intereses de los grupos involucrados y se desarrolla a través de pequeñas decisiones incrementales, que no buscan resolver todo el problema sino probar y ensayar en situaciones reducidas. La decisión organizacional tiene que ver con el hecho de que las decisiones de los seres humanos se conectan desde dentro y hacia las organizaciones, donde los procedimientos, funciones y jerarquías son vehículos de las decisiones individuales (Arellano, David: 23). Incluir a Mayer y Harmon con los niveles de individuo-grupo-organización-sociedad.

b) Nicos Mouzelis

Las ideas expuestas pretenden recoger de la manera más acertada posible los principios sustanciales de Frederick Taylor, Max Weber y Elton Mayo, hoy en día podrían integrarse a las percepciones conceptuales de eficacia y eficiencia sin lugar a duda y entre otros, claro está, sin embargo, los esfuerzos por crear y reflexionar sobre un estado de relaciones entre los individuos lo más cercano posible a la realidad es una tarea inacabable. Eugene Enríquez por ejemplo “ubica el centro de sus preocupaciones al ser humano, pero sabe que para comprenderlo es necesario dotarse de una dosis de humildad para enfrentar tan compleja tarea. De entrada, sin desánimo de, sin redoblando sus esfuerzos, el autor nos señala la imposibilidad de comprensión total del ser humano. No se trata de una debilidad metodológica del investigador, sino, entre otros, del triunfo de la libertad, del peso del sufrimiento, de la capacidad de soñar, de pensar, de amar, de odiar, lo que hace impredecible su comportamiento” (Montaño, Luis: 2007: 14).

Reencontrar el camino del análisis racional, no burdo, dialéctico, que procura incidir, sin tener que predecir un futuro impredecible, sobre una realidad



inmensamente compleja es uno de los principales retos de las ciencias sociales y sobre todo administrativas de los tiempos modernos (Arellano, David, 2010: 245). La palabra previsible significa que el resultado no depende enteramente de quien actúa. También depende de otros participantes del juego social y de las circunstancias (Matus, Carlos, 1997: 8). La libertad de los actores está acotada por el sistema (normas, reglamentos, instituciones, etcétera) (Hernández, Arturo, 2009: 186). Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, constituyen una guía para a interacción humana (North, Douglas, 1995: 14).

Con la burocracia se desarrolla finalmente el fenómeno de la **burocratización**, es decir tal como lo contempla Mouzelis (1991: 24 y 25) “no sólo la Administración Pública se ha burocratizado de manera progresiva; la burocracia como tipo de organización, ha penetrado gradualmente todas las instituciones sociales. En todo campo, religioso o educativo, Weber observa la proliferación de las organizaciones de gran escala, la concentración de los resortes de la administración en la y, en general la adopción del tipo burocrático de organización”. A tales hechos nos queda sólo argumentar que son justificables porque ponen mira en la búsqueda tan anhelada de la eficiencia, y en este sentido, habría que considerarse que además de la creencia y legitimidad hay que sumar dos elementos sustanciales, la regla y la racionalidad.

En este sentido, Mouzelis aporta un elemento más en torno a la decisión e implementación, pues respecto, pues afirma que “la escuela de las relaciones (y también los teóricos de la burocracia, aunque en menor medida) centró preferentemente su atención en los aspectos informales de la estructura organizacional, es decir, en aquellas normas y pautas de comportamiento producidos espontáneamente en el proceso de interacción social. En esta línea el comportamiento humano fue principalmente interpretado en términos de sentimientos, motivaciones y valores y fines personales, a menudo en conflicto con las reglamentaciones y los objetivos organizacionales” (1991: 131).

Derivado de lo anterior, se puede deducir que tanto el aspecto formal como el informal son fundamentales para la decisión e implementación, siempre y



cuando de preferencia se estudien de manera integral y no aislada (De Leon, 1997 y Parsons, 2007). La decisión e implementación sin importar que se han estudiado de manera aislada, forman parte de un conjunto de acciones u omisiones que concretan y materializan la política pública.

Adicional Mouzelis agrega que “se dejaron de lado los problemas de planteamiento y de coordinación, se olvidó el hecho de que una organización es ante todo un sistema de actividades conscientemente coordinadas y dirigidas a la realización de fines colectivos. Como consecuencia se relego la estructura formal, con los problemas de previsión y planificación, pasando a considerarla como variable externa del sistema informal, es decir, no estudiándola en y por ella misma. Finalmente, individual, este predominio de lo informal se tradujo en un atencencia -en parte derivada de Sigmund Freud- a tratar todos los problemas en términos de cuestiones afectivas. De hecho, desde las críticas de Mayo a la supuesta lógica del comportamiento de los trabajadores, persiste el intento de mostrar que el hombre no es tan racional como normalmente se cree que es” (1991: 131).

En conclusión, Mouzelis pone de manifiesto la posibilidad de que, a partir de estas críticas, surja la posibilidad de una propuesta metodológica ignorada en los estudios de política pública, es decir, la adopción de política pública como fase de estudio. La adopción podría ser uno de los elementos del diseño, gestación, implementación y evaluación de las políticas públicas en sus posibles disfuncionalidades, por ejemplo, la incapacidad adiestrada propuesta por Robert Merton¹¹, por citar un caso.

La necesidad de comprender si el proceso cognoscitivo en los individuos que conforman una política pública, puede ser una veta de estudio es una tierra ignota oportuna de explorar que explique en la medida de lo posible las razones de que los resultados gubernamentales ocurran de la forma en que se resuelven. Ya se ha comentado en párrafos anteriores otras críticas en torno al pensamiento de Mouzelis.

¹¹ La incapacidad adiestrada es aquel cumulo de conocimientos en los que se capacita en actitudes y aptitudes a los servidores públicos, pero de forma descontextualizada, por ejemplo, supongamos que se inicia un curso de capacitación en mecanografía para algún área gubernamental, lo cual es útil, sin embargo, sería más útil un curso de informática o paquetería ante un escenario de tecnologías de información y comunicación.



c) Michel Crozier

Los cambios no se llevan a cabo por los cambios mismos, sino porque hay crisis. Por otro lado, no se debe considerar a la crisis como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo, para efectuar un cambio (Crozier, Michel; 1992: 93). La administración pública se ha llegado a considerar en una posible crisis de legitimidad debido a la eficacia y eficiencia desempeñada en las tres últimas décadas dirigidas a la sociedad (Cabrero, 2000). De acuerdo con Crozier (1997 Y 1992), los siguientes elementos configuran los escenarios de crisis.

La señal evidente, está siempre presente y que pone todo en movimiento, es **la falta de dinero**. Los costos y gastos aumentan, pero no las capacidades de respuesta. Todos los países, incluso los que parecen ser más eficaces, conocen este problema (Crozier, Michel; 1992: 94).

Junto, o más bien detrás, de esta crisis financiera, se puede diagnosticar una **crisis de la decisión**. Resulta extraordinariamente difícil tomar decisiones, mucho más que en el pasado. Para adoptar la lógica de los economistas, en el pasado otros pagaban: es el fenómeno de las externalidades; las externalidades podían descargarse al medio ambiente. Ahora ya no es posible hacerlo, por lo menos en el mismo grado: es necesario consultar a quienes hubieran debido a los “factores externos”. Incluso para tomar la más mínima decisión es necesario consultar a un gran número de personas. Esto conduce con frecuencia a situaciones inextricables, teniendo en cuenta los intereses contrarios (Crozier, Michel; 1992: 94).

Se encuentra por todas partes -en diversos grados- **una crisis de confianza** en las políticas y, más en general, en los responsables. Esta crisis conduce a todo tipo de fenómenos en los países desarrollados de occidente, como el rechazo verbal de los gobernantes, especialmente en Francia. Es un clima general que condiciona ciertas conductas (Crozier, Michel; 1992: 94).

Michel Crozier (1997) aporta al análisis gubernamental del enfoque de políticas públicas un hecho relevante, pues argumenta que los actores de política



pública son capaces de construir posibles respuestas tanto de decisión como de implementación, en la medida en que controlen las áreas de incertidumbre. Un área de incertidumbre es la identificación de una interacción y una posible acción para la resolución de algún asunto de política pública. Los actores de política son capaces de construir alternativas de solución en la medida en que sean capaces de construir acciones viables, la identificación de dichas áreas de oportunidad de decisión y acción crea un área de incertidumbre.

El conocimiento nos da ventaja, pero su uso nos da poder, así funcionan las áreas de incertidumbre, sin embargo, aun con la identificación de áreas de incertidumbre, existe un elemento adicional que se debe considerar en las organizaciones, o sea la contingencia, la cual, en el caso de la presente investigación hace alusión a sucesos que pueden afectar la implementación de políticas públicas, pensemos en el supuesto de un temblor, los cambios climatológicos, la variación del desempeño económico (por sequías, salud, etc.), incluso las guerras, etcétera, los cuales el analista de políticas públicas debería tomar en cuenta si es que llegasen a ocurrir, pues tales eventos son capaces de alterar todo el diseño, decisión e implementación de un programa público o incluso su desaparición.

El aporte en conclusión de Michel Crozier al presente estudio reside en que los actores de políticas públicas no generan decisiones y acciones de manera espontánea, sino más bien son el resultado de construcciones con base en la interacción entre los individuos que conforman la organización a partir de las áreas de incertidumbre que los actores de políticas públicas sean capaces de identificar. Cuando se hace alusión a los actores de política pública, contemplamos a los sujetos gubernamentales, a la sociedad organizada y no organizada, al orden internacional (globalización) y el sector privado. Entre la contingencia, la incertidumbre y el caso, oscila parte del nuevo escenario de políticas públicas. Lo gubernamental en una dinámica de interacción de múltiples actores sociales.



CAPÍTULO 3. NANOPOLÍTICA.

*Nadie puede entender una materia complicada
como la Química sin antes realizar,
largos y concienzudos estudios (Samuelson, Paul, 1969: 9).*

*“Las Áreas de Incertidumbre se consideran
como las fuentes de poder,
una vez que los actores con sus estrategias
las explotan oportunamente a su favor”.
Arturo Hernández Magallón.*

3.1 Anatomía Nanopolítica

Nos encontramos en una revolución científica y social (Kunn, 2014), es tiempo de la era virtual, digital y tecnológica, es la era del predominio de las nano ciencias y por supuesto, las ciencias sociales no han quedado relegadas. Klaus Schwab (El Financiero, 2016), presidente y fundador del Foro Económico Mundial, apunta que nos situamos al inicio de este siglo de cara a la “Cuarta Revolución Industrial”¹², la cual se caracteriza por la fusión de tecnologías que están difuminando las líneas entre las esferas físicas, digitales y biológicas.

Todo comenzó el 29 de diciembre de 1959. Esa noche Richard Feynman, recibiría el premio Nobel de física en 1965 por sus trabajos en física teórica, dio un discurso frente a un grupo élite de físicos estadounidenses reunidos en un congreso. A la edad de 41 años ya gozaba de una excelente reputación y todos lo veían como un profesor de una inteligencia creativa, sorprendente y fuera de lo común. Feynman pronunció un discurso titulado “There’s plenty of room at the bottom” (Hay mucho espacio en el fondo). Hoy en día se le considera el padre de la de las nanotecnologías. Los físicos, se lanzan a explorar el mundo de “abajo”, provocando así el nacimiento de las nanotecnologías (Joachim y Plévert, 2014: 21).

Al respecto se pueden citar las propias palabras de Feynman referente a su obra, sin ánimo de polemizar o profundizar entorno a los desarrollos de las nano ciencias:

¹² La Primera Revolución Industrial utilizó el agua y vapor para mecanizar la producción. La Segunda utilizó la energía eléctrica para crear la producción en masa. La Tercera utilizó la electrónica y la tecnología de la información para automatizar la producción.



“Voy a describir un campo poco conocido, pero donde hay mucho por hacer. Tendrá enormes aplicaciones técnicas. De lo que quiero hablar es de la manipulación y del control de las cosas a pequeña escala. Existe un mundo increíblemente pequeño allá abajo” (citado en Joachim y Plévert, 2014: 22).

Una vez mencionado el antecedente histórico de las nano ciencias, es sugerente referir que la palabra nano es un “prefijo que antepuesto a una unidad de medida significa la milmillonésima parte de su valor” (Salvat, 2004: 10738). Es posible definir a las nano ciencias como el conjunto de conocimientos y técnicas aplicadas en pequeña escala en diversas áreas científicas y sociales, con el fin de obtener nuevos preceptos de comprensión que regulen los hechos y eventos de la realidad. Las nano ciencias se han extendido en la mecánica, física, biología, informática, electrónica, por citar algunas. En la ciencia política, administrativa y económica: ¿de qué forma podrá tener sentido?

Las ciencias sociales no pueden quedar atrás en el replanteamiento de sus enfoques o bien en el encuentro con nuevas posturas que expliquen el comportamiento de sus hechos sociales. En este sentido, cobra relevancia el estudio de las nano ciencias. A partir del análisis organizacional se puede construir un puente que vincule el planteamiento nano en lo social, ¿Cómo?

Convencionalmente se han definido 3 niveles de análisis en las organizaciones: individuo-grupo, organización y sociedad (Ibarra y Montaña, 1997, Solís y Álvarez, 1997). La presente investigación se atreve a reivindicar dichos niveles de la siguiente manera: individuo, grupo, organización, sociedad y orden internacional.

El nivel individual comprende la actividad -o no- de los seres humanos con relación a su propia toma y puesta en marcha de decisión. Es un hecho que la acción o inacción de un individuo produce efectos para sí mismo y los otros individuos.

El nivel grupal se entiende como la interacción de un individuo hacia un conjunto de individuos o de éstos últimos hacia el individuo. La dinámica de grupos puede facilitar la coordinación del logro de resultados o incluso la puede bloquear.



El nivel organizacional supone la integración de múltiples actividades e interacciones entre diversos individuos, es la intermediación transversal entre los individuos, los grupos y la correlación de un conjunto de individuos y grupos.

El nivel social se refiere aquellos hechos de parte de las organizaciones bajo un intercambio de distintos roles, intereses, actores, productos de índole política, económica, jurídica, tecnológica, científica y social.

El orden internacional es el nivel que influye en todos los anteriores y éstos a su vez influyen sobre el orden internacional. La coordinación se da entre las reglas de las distintas naciones que deciden e implementan diferentes medidas de acuerdo a su lógica contextual.

Contemplados los anteriores niveles de análisis, la interacción por sí mismo del individuo entorno a diversas situaciones, intereses y determinados grupos, corresponde el nivel nano con relación al orden internacional o social. Es en este ejercicio de transacciones e intercambios (Williamson, 2013 y Ostrom, 2011) de la índole que sea; materializan, concreta o alejan los resultados de la política pública.

En resumen, esta parte minúscula donde los actores de cara los unos a los otros negocian, intermedian intereses -o no-, evitan -o no-, crean conflicto -o no-, cooperan -o no-, se coordinan -o no-, corrigen -o no-, pierden -o no-, etc., el sentido que esperan ocurra de las políticas públicas en los ambientes organizacionales.

Entonces el terreno de la nanopolítica pretende analizar el interior organizacional, es decir, la interacción entre grupos e individuos en su dinámica del día a día (Arellano, 2013, 2010 y Aguilar, 2007: 90). O para ser más claros, tal como señala Simon “la mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y funcionamiento de la organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de esos empleados se ven influidos dentro de y por la organización” (1970: 5). Sí se pretende que una política pública sea efectiva y eficaz, el análisis acerca de qué ocurre entre “el proceso de elección que lleva a la acción” (Simon, 1970: 17) en el interior (nanopolítica) de las organizaciones gubernamentales deberá ser vital, ya que “el terreno entre los insumos y los resultados existe un terreno aún inexplorado” (Rein y Rabinovitz, en Aguilar 2007:



147). Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución (Peters, 1992: 55). Es necesario retomar el escenario de la decisión e implementación de manera interrelacionada.

Todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales este ejerce influencia o autoridad (Simon, 1970: 5).

Si el individuo sigue una determinada línea de acción, renuncia por ello a otras líneas de acción. En muchos casos, el proceso selectivo consiste, simplemente en una acción reflejada establecida; por ejemplo, una mecanógrafa golpea una tecla determinada con un dedo porque se ha establecido un reflejo entre una letra de una página impresa y esa tecla concreta. Aquí, la acción es, en cierto sentido al menos racional (es decir, orientada hacia una finalidad), aunque no encierra ningún elemento de conciencia ni deliberación (Simon, 1970: 5).

Por lo tanto, la decisión gubernamental tiene distintos elementos que la componen en un ambiente organizacional. Haremos una revisión más detallada en los siguientes párrafos.

Una decisión conlleva sin duda alguna una intención, dicha intención requiere de un uso de tiempo, de una posible interacción con otros sujetos (capital humano), el involucramiento de recursos (tecnológicos, materiales, técnicos), el apoyo o aprobación del medio organizacional donde se pretenda desarrollar, la influencia o no de los agentes internos y propios de la organización, así como los externos. Samuelson enunció ciertas inquietudes a manera de ejemplo que pueden brindar comprensión a la toma de decisión (1969):

1. ¿Qué bienes se van a producir y en qué cantidades? Es decir, ¿Cuántas y cuáles mercancías, entre las muchas posibles, se producirán? ¿Alimentos o ropas? ¿Mucho alimento y poca ropa, o al contrario? ¿Pan y mantequilla para hoy, o pan y viñedos hoy, para tener pan, mantequilla y vino en el futuro?



2. ¿Cómo se van a producir? O sea, ¿por quién y con qué medios y técnica? ¿Quién se va a dedicar a la caza y quién a la pesca? ¿Produciremos la electricidad con centrales térmicas o con saltos de agua?

3. ¿Para quién se van a producir? Es decir, ¿quién va a disfrutar de los bienes y productos obtenidos? O, dicho de otro modo, ¿cómo se va a distribuir¹³ el total de la producción nacional entre los diferentes individuos y familias? ¿la repartiremos de manera que haya unos pocos ricos y muchos pobres, o de forma que la mayoría de la población goce de ciertas comodidades?

Los problemas de qué, cómo y para quién se ha de producir no constituirán ninguna dificultad si los recursos fuesen ilimitados, si se pudiesen producir infinitas cantidades de cada producto o si las necesidades humanas estuviesen totalmente satisfechas, no importando entonces que se fabricase demasiada cantidad de una determinada cosa, ni que el trabajo y los materiales se combinaran o no adecuadamente. Como todo el mundo podría tener tanto como quisiera de cada cosa, no importaría el reparto de los bienes entre los distintos individuos y familias (Samuelson, Paul, 1969: 17).

Lo cierto es que en un nivel alto de producción siempre parece llevar consigo un mayor consumo; la gente siente que no sólo desea, sino que necesita agua corriente, calefacción central, educación, películas, libros, automóviles, viajes, música, vestidos de moda, etcétera; y aunque un biólogo asegure que pueden estar bien alimentados con un potaje de escasos centavos al día, se quedarían tan indiferentes con eso como si se les explicará que los productos químicos contenidos en su cuerpo valen solo un par de dólares. Todo el que haya llevado un presupuesto casero sabe, además, que, a las necesidades de la vida, las imprescindibles, no guardan ninguna relación con el mínimo fisiológico de comida, abrigo y alojamiento preciso para continuar viviendo (Samuelson, Paul, 1969: 17).

¹³ Generalmente, cuando los economistas hablan de *distribución* se refieren a la distribución de la renta nacional, a los principios que determinen los salarios del trabajo, la renta de la tierra, los intereses del capital y todo el proceso del *Para Quién*. Por el contrario, en el lenguaje ordinario, la gente suele entender por distribución el comercio al por mayor y al por menor, la manera en que los bienes producidos llegan a manos del consumidor. El lector procurará evitar esta última acepción, que puede ser la causa de equívocos (Samuelson, Paul, 1969: 16). En esta investigación no pretendemos polemizar sobre el concepto citado y estamos de acuerdo con el presentado por el Profesor Samuelson.



*No hay nada más difícil de emprender
ni más dudoso de hacer triunfar
ni más peligroso de manejar,
que el introducir un nuevo orden de cosas.
Porque el innovador tiene como enemigos
a todos aquellos que se beneficiaban con las leyes antiguas
y no se gana sino la tibieza de aquellos
que se benefician con las nuevas. Nicolás Maquiavelo (El Príncipe)*

3.2 Decisión e Implementación

Tanto la decisión e implementación organizacional de las políticas públicas no ocurre de manera automática, por el contrario, ocurre mediante la intermediación de distintos actores gubernamentales y políticos, con diferente grado de participación y de recursos.

La notable especialización del aparato gubernamental ha contagiado el análisis y la creación e implementación de las políticas públicas a tal grado que, en la actualidad, los tomadores de decisiones emplean distintos enfoques para adecuarse a los nuevos retos que impone el continuo dinamismo de la acción gubernamental (Sour, Laura, 2013: 127). Comenzaremos las siguientes líneas lo relativo a qué elementos pueden coincidir y cuáles (de ser el caso) entre la decisión e implementación).

La decisión organizacional en política pública pretende ser una elección fundamentada en una serie de medidas que no necesariamente deben ser las mejores, pero sí lo más racional, lo más óptimo, aquel costo de oportunidad que signifique el menor perjuicio y el mayor beneficio para todos los involucrados. Dicha decisión debe ser viable, trazable, medible, alcanzable, aceptable y buscar el punto de encuentro entre los grupos de interés y la sociedad a impactar.

Arturo Hernández agrega “el determinar una propuesta de solución a un problema público entre múltiples alternativas, (...), la toma de la decisión de la política. La discusión sobre que actor(es) debe(n) hacerlo, implica enormes dificultades. Este proceso quizá es uno de los más importantes, por incluir no sólo el proceso decisorio, sino lo que ello implica, la preocupante tarea de diseño de la política; el análisis de las condiciones de la acción y su previsión sobre eventos inesperados, son apremiantes en esta etapa si se desea conseguir el éxito de la política” (2009:76).



En un primer nivel, la política pública debe superar la resistencia y aprobación de quienes estén a favor o en contra de que ocurran una serie de eventos de acuerdo a su programa, ello implica la relación e interacción de grupos de actores. Se considera como parte integral de la decisión los modelos con los cuales se construye y materializa una decisión de política pública, es decir, el enfoque de arriba-abajo, de abajo-arriba o mixto, a continuación, se describe su estudio.

Enfoque de arriba hacia abajo (**top-down**): el modelo top-down comienza con el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto-, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupo-objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política (Reuelta, Benjamín, 2007: 145).

El enfoque de arriba hacia abajo tiene la ventaja de ser más uniforme. Existe la desventaja compensatoria de que no hay la riqueza descriptiva o teórica experimentales en el enfoque de abajo hacia arriba. La idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento más bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la ley que autoriza los actos de gobierno. Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por un política, y a continuación se dedica a implementarla. Este modelo, tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno (Peters; 1995: 264, 265).

Este modelo es excluyente, deja ver que la decisión y diseño de la política está en manos de los actores públicos, mismos que corren el riesgo de cometer errores más considerables que en el modelo anterior por no haber estado más en sintonía con las necesidades o problemas, aunque de igual manera el otro modelo



no está exento de riesgos. Es excluyente pues deja de lado la participación, propuesta, opinión, etcétera; de otros actores y sólo se enfoca a su grupo de especialistas. Es una realidad que en la construcción de un modelo es difícil incluir todas las variables que atañen a un problema público.

Enfoque de abajo hacia arriba (**bottom-up**): Surge a finales de los setenta. Comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia-arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel (Revuelta, Benjamín: 2007: 146).

Los burócratas del nivel callejero¹⁴ dominan las controversias políticas por los servicios públicos. Las acciones discrecionales de esos empleados son los beneficios y sanciones de los de los programas de gobierno, o determinan el acceso a los derechos y prestaciones del gobierno. Por esto los burócratas ejercen una influencia notable sobre la vida de la gente. En su trato con los ciudadanos, les hacen esperar servicios del gobierno y un lugar en la comunidad política. Determinan si los ciudadanos son adecuados para recibir beneficios y sanciones del gobierno (Lipsky, Michael, 1980; en Shafritz, Jay y Hyde, Albert, 1999: 780-782).

La perspectiva de abajo hacia-arriba en cuestiones de política pública señala la importancia de los niveles más bajos en las organizaciones gubernamentales para determinar el significado verdadero de la política pública. Muchas más decisiones se toman en los niveles inferiores que en los superiores, y los funcionarios de nivel inferior, de hecho, tienen la discreción sustancial de

¹⁴ Esta es una denominación de Lipsky para hacer referencia a servidores públicos como son maestros, policías, jueces, abogados, trabajadoras sociales, etcétera; quienes son además de ejecutar en su gran parte un programa público, mantienen un fuerte contacto con la ciudadanía. Conjuntamente a Lipsky, Richard Weatherly estudio esta noción en un artículo relacionado a la implementación de la reforma educativa en 1977 bajo e auspicio de la Revista en Educación de la Universidad de Harvard.



imponer prestaciones o sanciones a los ciudadanos. Además, para la población es más fácil influir en este nivel de gobierno que en las capas superiores más alejadas de la realidad política cotidiana (Peters, Guy; 1995:261).

De hecho, es aquí donde se puede manipular más el margen de discrecionalidad que tienen en sus manos los implementadores de las políticas públicas, puesto que sus acciones no están libres de valores y puede alterar el programa en beneficio o perjuicio de lo establecido.

Es en este modelo donde se puede percibir de manera más cercana las demandas sociales, y una vez recogidas habría que estructurarlas en una serie de premisas que se contemplen en las capas superiores de las autoridades responsables, para la formulación de las políticas públicas que den respuesta a las mismas demandas.

Enfoque **mixto** o **híbrido**: Un tercer modelo es la combinación de ambos modelos (de ahí el hecho de llamarlo mixto o híbrido), con la intervención en mayor o en menor grado de ambos, en diferentes momentos, pero que a fin de cuentas muestran la conjugación recíproca de ambos e interacción. Por otro lado, Benjamín Revuelta agrega “los especialistas del enfoque top-down, como los del bottom-up coinciden acerca de la complejidad del proceso de implementación y la presencia de un buen número de variables o factores que están involucradas, y no sólo factores burocráticos” (2007: 144).

El enfoque mixto o híbrido supone la interacción de las autoridades gubernamentales para regular aquellas actividades que puedan ser consideradas como posibles asuntos de política pública con relación a la sociedad y los empresarios.

Los enfoques top-down y bottom-up son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de la implementación. Aun cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para las investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas (Revuelta, Benjamín: 2007: 144). Es meritorio destacar que actualmente el gobierno goza en mayor grado del control de la actividad pública hacia a la sociedad, sin embargo, es necesario reconocer



que el escenario de participación pública cada vez se ve más permeado por la interacción e involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y en algunos casos por el orden internacional. En seguida se describirán las fases del ciclo o enfoque procesal de políticas públicas comentadas en el cuadro 2 del capítulo 1.

a) Identificación y definición del problema

¿Cuáles son los problemas? Son los que plantea la transformación acelerada de todas nuestras sociedades. Los países en desarrollo tienen la impresión de que les cuesta mucho trabajo alcanzara los países desarrollados. En los países desarrollados cambian también, y también muy rápido. Así pues, con mucha frecuencia, los países en desarrollo tratan de alcanzar algo que ya quedó atrás. El mundo ha cambiado tanto que los modelos que buscan ya no son aplicables impresionados desarrollan (Crozier, Michel; 1992: 95).

Es la distinción de una situación o problema en la sociedad y por supuesto el reconocimiento por parte de las autoridades para que sea atendido para su solución en interacción con el ámbito público. Eugene Bardach (2001) “es el paso crucial de la política pública, pues el problema implica a su vez la solución del mismo”, de igual forma Joan Subirats “el problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los [hechos] tal como se nos aparecen” (1992: 47).

Es la oportunidad de cuestionarnos cómo vamos a efectuar una resolución, y nos da un sentido de dirección para obtener evidencia e información. El analista puede darse el lujo de discriminar entre diversos problemas y optar por aquel que sea pertinente bajo la lupa de política pública o aquel que por el contexto lo exija.

Definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones posibles; por ejemplo, según se defina el problema de la drogadicción como problema de orden público (los drogadictos son delincuentes) o de salud pública (los drogadictos son enfermos), la solución será muy distinta para aquellos que consuman drogas ilícitas: la cárcel en el primer caso y la clínica en el segundo. Finalmente, una vez reconocido el problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento



de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos (Roth, André, 2006: 59).

Pero, ¿cómo surgen los problemas? Meny y Thøenig nos dicen “una cosa es cierta: las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Por ello es fundamental estudiar su origen. La génesis de las políticas públicas es, sin embargo, un erial apenas cultivado” (1992: 110) y además agregan 3 canales para el nacimiento de una política (1992: 110-114):

1) El ascenso democrático: en este escenario, lo primero es lo que ocurre en la base, sobre el terreno: las necesidades de los habitantes, los problemas de tal o cual sector. Primero aparecen las necesidades, la acción pública llega al final, lo que asemeja mucho a “robinsonada” del sistema político, visión ingenua de la democracia consensual y transparente. Las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha.¹⁵

2) La tiranía de la oferta: al contrario, en esta representación las necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. La gente requiere lo que se le da para consumir, y no quiere lo que se les rehúsa. Lo de arriba condiciona lo de abajo, la visión jerarquizada es reemplazada por un proceso descendente.

3) La ilusión natalista: decir que una política pública nace es, a la vez correcto y peligroso. El nacimiento puede significar que existen acontecimientos iniciales, identificables en el tiempo y en el espacio, que impulsaran una secuencia de acciones e interacciones al término de la cual surgirá una política pública. En cambio, nacimiento no significa necesariamente que una política pública nazca en el vacío, por el simple hecho de las demandas y las ofertas, de necesidades sociales y de respuestas públicas. Son posibles otros escenarios. Una acción pública puede nacer porque una política pública ya existente, en el curso de su fase de ejecución o aún después de su terminación, plantea dificultades, encuentra obstáculos, modifica situaciones que llevan a la autoridad pública a intervenir nuevamente en otro aspecto, de otra manera, a través de fenómenos de efectos ligados. En otras palabras, las políticas públicas se alimentan en buena parte de sí mismas. No hay necesidad de que se generen casi de manera espontánea, las unas al margen de las otras, por el único y exclusivo estímulo inicial de la oferta y la demanda.

Eugene Bardach sugiere “algunos temas podrán asociarse a más de un problema. Dependiendo del público, por ejemplo, el embarazo de adolescentes puede significar: inmoralidad sexual, la destrucción de las oportunidades de estas jóvenes y de sus hijos, explotación de los contribuyentes o desintegración social. Hay que recordar que la idea de “un problema” significa por lo general lo que la gente piensa que algo está mal en el mundo. No todos pensarán que los hechos

¹⁵ Más adelante se estudiará los modelos de política pública [abajo-arriba/arriba-abajo/y mixto].



definidos como problema por el analista (u otras personas) en realidad lo son; cada persona presumiblemente utilizará criterios diferentes para evaluar los hechos” (2001: 18).

Los problemas están allí fuera. No existen los problemas objetivos. Deberemos construir, estructura nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver. El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas (Meny y Thoënic, 1992: 48).

b) Alternativas de solución

Son las opciones que se generan para la solución del problema público. Esta se fortalece con información, datos, propuestas, estadísticas, etcétera. Por otro lado, Eugene Bardach dice que “por alternativas quiero decir algo como opciones de política, o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema” (2001:31).

Por su parte Joan Subirats expresa "se trata, en primer instancia, de aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para transformar la información sobre alternativas de acción posibles. Éste trabajo de prospectiva resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de acción. En líneas generales, podemos decir que se trata de un método de producción de información sobre situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados. Al establecer nuestras opciones estamos de hecho, implícita o explícitamente, estableciendo nuestras propias previsiones acerca del futuro. Lógicamente este trabajo de prospectiva no puede adivinarnos el futuro, pero puede facilitar la tarea a los decisores públicos, asistiéndoles ante los riesgos de la incertidumbre y del cambio, y explorando las implicaciones de las opciones de política planteadas” (1992:67).

Bardach dice "para estructurar lógicamente el análisis, algunas definiciones resultan importantes. Los datos son hechos -o debieran decir, representaciones de hechos -acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero



también pueden ser más que eso. Por ejemplo, los datos pueden ser hechos por acerca de la capacidad de los funcionarios para vincularse constructivamente con la prensa. El conocimiento son los datos que tiene significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La información es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante "incluido usted mismo" sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado" (2001:25 y 26).

c) Agenda

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb; 1984: 74); Arturo Hernández menciona al respecto "muestra a los actores con capacidad o la potencia suficiente para construir, definir y decidir el problema público susceptible de ser atendido por las organizaciones gubernamentales; revela necesidades, intereses, conflictos, negociaciones, ideologías, acuerdos; en general, es una manifestación de las relaciones de poder, un intento por generar el equilibrio entre el estado y la sociedad" (2008: 76).

Lo anterior merece la siguiente cuestión: "¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados con fondos públicos?" (Bardach, Eugene: 2001: 18). Michel Crozier nos dice "ningún problema existe por sí solo. Existe únicamente si hay un constructo capaz de tratarlo, pero ese constructo, a su vez, lo redefinirá y lo transformará para poder tratarlo" (1997: 16).

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos (Aguilar, Luis, 2007a: 23).



Sin embargo, “en la realidad del juego social nunca estamos seguros si las variables consideradas son todas las que la representación de la realidad exige” (Matus, Carlos, 1977: 8). Aunado a esto, tenemos que “en nuestro país en el ámbito político, los diversos actores sociales exigen participar en las acciones públicas, como voceros reales de las necesidades ciudadanas, portadores de soluciones con capacidad de auxiliar en su aplicación, o incluso vigilantes de estas mismas, exigen la democratización de las estructuras administrativas y presionan por un gobierno con sentido público que integre los intereses de los actores en las diversas acciones del gobierno” (Hernández, Arturo; 2009:181).

d) Implementación

Como lo saben muy bien los políticos –y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia-, la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas (Majone, Giandomenico, 1997: 35), sin embargo, a pesar de poseer una lógica perfecta en el uso de palabras, se debe de contar con la viabilidad del actuar, es decir, como dice Karl Deutsch “la política es el arte es el arte de lo posible” (1998: 32). Tal tarea ocupa el presente capítulo, es decir, la comprensión de ese canal que oscila entre la intención y la acción, es decir, que pone en marcha el conjunto gubernamental en relación a demás actores involucrados en hacer u omisión de la política pública y sobre todo buscar la posibilidad de detectar los factores que intervienen en la acción pública y colectiva y que serán comentados de mejor manera en el siguiente capítulo.

Tradicionalmente decimos que las respuestas públicas a determinados problemas constan de dos partes; a saber: “la política” o línea de acción a seguir y a la “administración” de tal política. Esta distinción entre teoría y práctica de la administración pública resulta útil cuando “administrar” adquiere un significado cada vez mucho más complejo, como conciliar intereses, rendir cuentas por determinadas consecuencias y justificar ciertos actos. El punto crucial es que el administrador, como agente de la voluntad pública, modifica la sociedad de la que surge el gobierno (Harmon y Mayer; 2001: 34-36). La eficacia es la primera



preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, la eficacia es particularmente importante para el gobierno, porque mientras mayor sea un gobierno mayor será el impacto de sus programas sobre la sociedad, ya sea eficaz o ineficaz. Para ser eficaz, un gobierno debe ser capaz de movilizar recursos, asignar estos recursos dentro de su propio complejo de organizaciones y distribuirlos entre otras políticas públicas (Rose; 1998: 113).

Lo que importa de un gobierno son sus **resultados**. El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida con su cumplimiento y el país evalúa con sus resultados. Resultados es la palabra que encumbra o hunde un gobierno. Los resultados que anuncia y persigue un gobierno dependen de apuestas contra la incertidumbre y las resistencias. No se gobierna con apuestas de azar. Un proyecto de gobierno es una apuesta con fundamento estratégico. Es una apuesta donde el apostador fuerza, hasta cierto límite la mano de los resultados. El apostador tampoco controla el resultado, pero influye sobre él (Matus, Carlos, 1997: 6-8). Sin embargo, hablar de los resultados es algo aún muy lejano, hay que tomar en cuenta que hasta que no se efectúe la implementación de acciones públicas, es decir hasta que no se lleve a cabo la interacción de los actores, los resultados son las consecuencias de las acciones que en determinadas situaciones fueron atendidas con la atención y cuidado necesario. Por lo tanto, surge en primera instancia la siguiente cuestión, ¿a que llamamos implementación?

Antes de ofrecer una definición y explicación al tema es importante señalar y reconocer que, según Omar Guerrero “fue Douglas Bunker¹⁶ en 1972 el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos precisos. Nociones similares a las de implementación, habían sido empleadas de antaño por otros científicos de la policy, Gross a la activación de planes, Gergen a la subfase de sanción y control, y otros pensadores habían hablado de cómo „seguir a través” (**follow-through**), o „llevar a cabo” (**carrying-out**) las políticas” (1994: 21).

Sin embargo, “es principalmente en los años 60’s. En Norteamérica con la participación de investigadores en programas sociales de gran importancia como

¹⁶ Douglas Bunker, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-810.



Gran Sociedad y Guerra de la Pobreza (del presidente Lyndon B. Johnson, 1963-1969), que los estudios de implementación cobraron importancia. Los errores de diseño y falta de previsibilidad sobre factores que afectarían su funcionamiento arrojaron resultados decepcionantes. Era más una lista de buenas intenciones que olvidaba la difícil tarea de la puesta en marcha, como si una vez aprobados los programas por el legislativo se llevaran a cabo sin más” (Hernández, Arturo, 2009: 77).

Por su parte Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998) fueron los primeros teóricos en desarrollar un libro atendiendo a esta temática un año después de que Bunker utilizará el término, esquematizan la palabra de la siguiente manera:

CUADRO 14

NOCIÓN DEL TÉRMINO IMPLEMENTACIÓN	
Implement	[fr. Implementum, acción de llenar; fr. Implēre, llenar, acabar (fr. In + plere, llenar) + -mentum, -menta, a TODA capacidad]
Im-ple-ment	Llevar a cabo, LOGRAR, CUMPLIR (preguntarse cómo podría él, de la mejor manera ~ su propósito), (prosiguiendo con un reclamo de acción para la ~ promesa); esp.: dar un efecto práctico y asegurar un cumplimiento efectivo , mediante acciones, (programas para ~ nuestra política exterior).
Implementar	Producir: hacer, llevar a cabo, desempeñar, ejecutar, alcanzar, completar. Completar: efectuar, realizar, poner por obra.

Fuente: elaboración propia con base en Pressman y Wildavsky (1998: 36).

En este contexto es obvio que lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la **política**. Procede entonces lógicamente, una clara distinción entre política y el acto de implementarla (Aguilar, Luis, 2007b: 43). Aunque evidentemente la palabra ha evolucionado y en cierto sentido se ha ido perfeccionado, podemos decir que, en un momento dado le ocurrió lo que a muchos otros conceptos (sobre todo del área social por su sentido polisémico) y que podemos expresar mejor en palabras de Herman Hesse “esto es lo que conocemos y cada uno de nosotros puede explicarlo como quiera”. De este modo la palabra implementación presume y asume ese puente entre la **intención** -pero con énfasis- y la **acción**.



Conjuntamente con lo ya expuesto, se cuenta con dos acepciones para el estudio de la implementación, es decir, como comenta Arturo Hernández “poner en marcha (**mettre en œuvre** para los franceses) o implementación (**implementation** para los norteamericanos) de las políticas públicas” (2009: 76). Para la presente investigación, el mayor referente parte de los estudios sumergidos en la óptica estadounidense, pero afortunadamente estudios de origen latinoamericano (Colombia, Brasil, Argentina y Chile por citar algunos) e incluso de otras latitudes (Alemania, España, Inglaterra y Suecia por citar algunos) están renovando constantemente las particularidades, dudas e inquietudes de los programas públicos.

Sin embargo, “la implementación de las políticas públicas es relativamente una nueva área de análisis. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta. Un buen número de investigadores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos” (Revuelta, Benjamín: 2007: 138). Como se ha expuesto la mayor parte de los analistas de políticas públicas estuvo centrada en otras premisas de análisis, no por ello debe descuidarse la oportunidad enriquecedora a interrogantes que se encuentran tierras ignotas.

Benjamín Revuelta comenta que pese a que “los primeros estudios de implementación estuvieron centrados en analizar el rol de las organizaciones. En particular, un buen número de estudios investigaron el rol de la burocracia como la única variable o principal en el proceso de implementación. Desde el estudio de Etzioni un gran cúmulo de estudios aparecieron poniendo énfasis en las organizaciones y burocracias, así como en el papel que éstas jugaban para implementar las políticas” (2007: 142). El siguiente cuadro de análisis muestra sólo algunos de los autores más renombrados en el estudio de la implementación, la orientación y aporte que tuvieron mediante sus investigaciones:



**CUADRO 15
DESARROLLO Y APORTES A LA IMPLEMENTACIÓN**

TEÓRICOS	AÑO	CONTRIBUCIÓN
Douglas Bunker	1972	<p>Fue el primer especialista en usar el término bajo la rúbrica de análisis de políticas. Simultáneamente para esto, Douglas Bunker se valió de las siguientes variables para estudio en la implementación de acuerdo con el grado el cual una organización:</p> <p>a) Tenga claridad consensual acerca de su tarea, b) Esté adecuadamente dividida en partes relacionadas apropiadamente con los sub-ambientes correspondientes, c) Esté integrada con intercambios de información y mecanismos efectivos de manejo de los conflictos, d) Cuento con conocimientos precisos acerca de su desempeño y e) Posea capacidad de reflexión y sea capaz de realizar los ajustes correctivos que requiera su propio comportamiento”, relevancia del problema, recursos de poder, acuerdo.</p>
Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky	1973	<p>Desarrollaron la primera propuesta de análisis en su libro: Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustraron en Oakland. Su finalidad era entender los errores del gobierno y qué hacer para que funcionará mejor, para ello estudiaron un programa del gobierno federal en el año de 1966, que intentaba mejorar la situación de los sectores sociales más marginados de la población de la ciudad de Oakland; se concentraron en los errores y cálculos, y “mostraron cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustraron en Oakland”, por algo que resumieron como “la complejidad de la acción conjunta”. Para ellos la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas.</p>
Donald S. Van Meter y Carl E. van Horn	1975	<p>Señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos o privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. Su marco conceptual subraya la importancia dada a la organización, comunicación, métodos, regulación y características de la burocracia. Al menos 4 de las 6 variables que involucra su modelo están conectadas con asuntos burocráticos.</p>
Eugene Bardach	1977	<p>Se pregunta ¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley? Muestra cómo la reforma a una política relativa a enfermos mentales en el Estado de California, sufre cambios y reformulaciones al entrar en contacto con los implementadores, y cómo la falta de control por parte de los tomadores de decisiones, es la principal causa. La implementación, es como un proceso de ensamblaje –un sistema de juegos- de los elementos de un programa que se encuentran en diferentes partes y son independientes entre sí. Este autor también identifica los programas y las políticas administrativas que se requieren “para echar a andar la maquinaria” administrativa.</p>
Martin Rein y Francine F. Rabinovitz	1978	<p>Su enfoque resulta interesante porque, más allá de una regla original, ellos identifican la necesidad de expedir regulación secundaria. En su “imperativo legal” ellos consideran a la legislación como el centro de la implementación. Sin embargo, admiten la necesidad de expedir regulaciones administrativas que funcionen como mecanismos operativos. Estas regulaciones complementarias deben estar acordes con la ley y deben acompañar cualquier pieza de legislación. Para ellos la implementación tiene 3 etapas: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. En cada etapa operan 3 imperativos: legal, racional y consensual. El “imperativo legal” establece la oportunidad para que los actores expresen sus intereses y den forma a la ley a través de un proceso creativo. Una vez que la ley ha sido aprobada. El “imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. En otras palabras, la ley debe exhibir coherencia entre sus principios y viabilidad. El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando a este principio el imperativo legal y el burocrático-racional. La perspectiva teórica en mención prevé las incompatibilidades que pueden emerger entre estos imperativos durante las 3 etapas de implementación: la creación de reglas, la distribución de recursos y la supervisión.</p>
		<p>Sus estudios están asociados directamente con la burocracia, además es uno de los mayores defensores del modelo bottom-up. El énfasis más fuerte de este enfoque se</p>



Richard Elmore	1978	<p>localiza precisamente en la burocracia y a partir de ahí explica el éxito o fracaso de la implementación. Sostiene que mientras más rígida sea la estructura legal, o mientras mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa. Analiza la implementación a través de 4 modelos organizacionales:</p> <p>a) Implementación como administración de sistemas, en donde los problemas de administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control;</p> <p>b) Implementación como un proceso burocrático; en cual refiere a la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas. Este modelo sugiere la observación del comportamiento de los burócratas con objeto de intentar adaptarlos a los objetos de la política,</p> <p>c) Implementación como desarrollo organizacional, este enfoque determina como la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso. También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será y,</p> <p>d) Implementación como conflicto y negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación precisa de los objetivos generales de la política.</p>
Paul Berman	1978	<p>Puso énfasis en el “contexto local”, lo retrajo y refino con el concepto de institucional setting, como el determinante de desarrollo y resultado de una política. La estructura del contexto institucional es introducida en 2 niveles de análisis y explicación: macro y microimplementación. Por “macroimplementación” se entiende todo el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad. Por “microimplementación” se entiende el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada. Insiste en la función decisiva de la microimplementación, por cuanto el éxito global de una política depende del desempeño y las consecuencias de la prestación local de los servicios, y lo conceptualiza como la “adaptación mutua”.</p>
Hjern y Porter	1980	<p>Proponen el enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba) o backward mapping como prefirió llamarlo Richard Elmore (1982). Además, agregan que, aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación.</p>
Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian	1981	<p>Consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. En su clásico enfoque top-down parecen ser claros al referirse a la implementación de un estatuto. La estructura de este enfoque va más allá de concebir a la burocracia como la única o la más importante variable, de hecho, parece que su importancia es minimizada, el análisis fortalece la variable legal como la significativa en el proceso de implementación. No obstante, estos autores elucidan diversos factores que condicionan la implementación tales como el de la: política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. Todas estas variables son consideradas en su modelo de la misma forma que las relaciones burocráticas, las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de decisiones. De esta forma, el marco intenta involucrar el contexto político, económico y legal junto al comportamiento individual.</p>
Robert P. Stoker	1989	<p>El marco del régimen de la implementación se presenta como una alternativa que combina aspectos positivos y normativos de aquellas perspectivas contrapuestas en torno en la implementación y que evita tener que hacer una elección excluyente e insatisfactoria. El problema central consiste en determinar la manera en la que los participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política, dentro de un contexto en que la autoridad se encuentre ampliamente difusa.</p>
Laurence J. O’Toole, Jr.	1989	<p>Después de analizar modelos (arriba-abajo y abajo-arriba) concluye que ninguno de los 2 es suficiente por sí mismo para explicar la complejidad de los elementos que interactúan en el proceso de implementación determinando su eventual éxito o fracaso.</p>
Talib Younis	1990	<p>Señala que es altamente debatible que alguna vez sea posible arribar a un marco, modelo o enfoque que establezca los pre-requisitos esenciales para una exitosa</p>



		implementación.
Wayne Parsons	1995	Sostiene que el uso de los marcos teóricos depende del contexto que se quiera analizar , ya que cada enfoque o teoría proporciona alguna luz dentro de una dimensión particular de la realidad de la implementación. Así, el debate la utilidad entre top-down, bottom-up y los híbridos es limitado, ya que sólo nos proveen parte de la película.
Arturo Hernández	2009	Pensar en la implementación de acciones públicas como una red de actores con relaciones interdependientes donde no predomina lo gubernamental , se vuelve necesariamente en un contexto de amplia complejidad, donde las demandas sociales son cada vez más urgentes y la capacidad de respuesta del gobierno es cada vez menor. La puesta en marcha de las acciones, deberá de manera marginal, dirigirse a tender redes de colaboración Sociedad-Estado, generando una nueva forma de gobernar, donde la interacción de autores autónomos en redes, suplan las jerarquías, por heterarquías, sin que exista el recurso exclusivo de las autoridades gubernamentales. En este momento, donde el estudio de la implementación se vuelve aún más complejo; durante más de 40 años los investigadores han estado en búsqueda de los factores que afectan la implementación de los resultados, quizá para algunos es momento de cambiar de mirador, y generar nuevas hipótesis, analicemos el nuevo papel de los actores sociales y sus efectos en la puesta en marcha de las acciones públicas.

Fuente: tomado de Piña 2014 con base en Arturo Hernández Magallón (2009: 76-79), Luis Fernando Aguilar Villanueva (2007b) y Benjamín Revuelta (2007: 135-156).¹⁷

Una vez hecho el recorrido de aportes, podemos cuestionarnos “¿Implementation analysis es un nuevo vino o sólo un vino viejo en botellas nuevas? ¿Es sólo una nueva etiqueta? En realidad, es un poco de ambas cosas cuando se revisa el campo de estudio. En su forma más superficial es sólo una nueva etiqueta para la vieja observación de que los mejores planes de los ratones y los hombres se frustran (Aguilar, Luis, 2007: 36). El siguiente cuadro tiene como objetivo apoyarnos en la reflexión de tal inquietud a partir de algunas definiciones del tema.

CUADRO 16
DEFINICIONES A LA IMPLEMENTACIÓN

AUTOR	CONCEPTUALIZACIÓN
Arturo Hernández Magallón	Significa la acción o las acciones que proceso subsecuente a los motivos exclusivos de su origen, transforman las intenciones en medios de los cuales se espera modifiquen la naturaleza de las cosas en sociedad, que como causa de ella se han visto emerger (2009: 76).
Luis Fernando Aguilar Villanueva	Es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que solo es un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Son dos así los significados del “llevar a cabo, a efecto, a culminación”, del “implementar”: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El lio de pasar de un dicho a un hecho (2007b: 47 y 48). La implementación será entonces esa secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de causalidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresistas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías) (2007b: 46 y 47).
Omar Guerrero Orozco	Significa el desarrollo de una habilidad para realizar las consecuencias previstas desde las condiciones existentes. A partir de la creación de las condiciones iniciales, que corresponde a la legislación aprobada a establecer compromisos, y a la administración ponerlas en movimiento, la implementación

¹⁷ Las negritas son nuestras.



	asegura el resultado previsto. La implementación no esta determinada por su actitud para iniciar, sino por su potencial para seguir (2011: 4).
Benjamín Revuelta Vaquero	La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado "eslabón perdido". Es un momento, es un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores- que pueden apoyar, alterar u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos originales (2007: 139).
Yves Meny y Jean-Claude Thœnig	La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno (1992: 160). Implementar significa que: el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor (1992: 159).
Joan Subirats Humet	La "implementation research" será el estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de programas en resultados. Es una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos (1992: 104).
Donald S. Van Meter y Carl E. van Horn	La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (1975, en Aguilar, 2007b: 97).
Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky	El proceso de interacción entre objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos (1973: XXI). "llamaremos implementación al grado en que las consecuencias previstas (el momento del "luego entonces") sucedan" (Wildavsky, 1973: XV, citado en Aguilar, Luis, 2007b:46).

Fuente: elaboración propia

Una vez concluido el análisis de los usos de la palabra y aportes de la implementación, continuemos con una breve explicación del tema.

Entre la intención y la acción hay una brecha, es decir, sostener que un proyecto o programa significa simplemente que las cosas ocurran como se espera, es soberbio e ilusorio, pues excluye comportamientos no esperados, intereses no contemplados, incluso la probabilidad de que broten nuevos problemas a raíz de la puesta en marcha, etcétera, esto nos lleva a la ley de Murphy "si algo puede fallar, fallará", entonces, el margen de incertidumbre es muy complejo, parte de ello hace más interesante el estudio pero a la vez más complejo pues no hay una formula exacta que nos lleve a la respuesta exacta, cada problema implica la búsqueda de algo particular a pesar de similitudes que puedan existir con antelación.

El valor de una política no debe medirse sólo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada (Pressman y Wildavsky, 1998: 45). Lo ideal sería manipular todas las variables que puedan surgir en un problema público, pero la mayor parte de los problemas son sólo controlables hasta cierto punto, encontrar que factores que sean comunes, constantes,



generales y hasta universales podrían darnos los resultados que la sociedad espera y que el gobierno supone buscar.

El programa público es el espacio y lugar donde la implementación cristaliza, materializa y concreta la interacción de los elementos legales, económicos, humanos e institucionales en consonancia con el grupo objetivo de la sociedad a impactarse y con el posible ajuste de equilibrio con los grupos de interés o presión que puedan sentir perjuicio o beneficio de la acción pública. De ahí que, como observa Dolbeare (1974), los estudios sobre el **impacto** por lo regular preguntan “¿Qué ocurrió?”, en tanto los estudios sobre la **implementación** preguntan “¿Por qué ocurrió de esa manera?” (Citado en Aguilar Villanueva, Luis, 2007b: 101).

Los programas públicos son uno de los recursos para legitimar el actuar del gobierno y por supuesto la eficacia, el proceso de implementación de un programa público requiere de suma atención. Son numerosas las políticas basadas en ideas aparentemente sensatas, que al llevarse a la práctica han tropezado con dificultades. La legitimidad concretamente la adquiere el gobierno por los resultados e impactos en un programa implementado.

Pressman y Wildavsky se preguntan “pero, ¿Cómo sabremos si un programa que incorpora una política se ha implementado bien o mal? Lo sabremos si observamos la diferencia entre las consecuencias previstas y reales, o sea mediante una evaluación. En verdad, si entendemos la labor de la evaluación más allá de la simple medición de resultados hasta llegar a sus causas, podremos adquirir conocimientos que puedan utilizarse para modificar programas y/o sus vías de implementación. Ya sea que se use para comprobar avances o cambiar la dirección, la evaluación incluye el análisis de la implementación” (1998: 45).

La implementación y la evaluación son las caras opuestas de una misma moneda. Implementación aporta la experiencia que la evaluación examina; la evaluación suministra el conocimiento para darle sentido a lo que está sucediendo. Si la implementación se basa en la evaluación de políticas de interés público, y si el tema de evaluación es la implementación de esas políticas, ¿Por qué en la



disertación especializada se separan los dos temas? (Pressman y Wildavsky, 1998: 47).

El análisis al tema de la implementación continuará más adelante, es decir, corresponde a la parte integral entre el análisis de redes interorganizacionales. Por ahora, continuemos con el hilo conductor del ciclo de política pública.

e) Evaluación

Es la revisión y observación de la evolución de la política pública efectuada, Myriam Cardozo al respecto dice "consiste en la realización de una investigación aplicada, dependencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada" (2006:13).

Una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor (Meny y Thoënic, 1992: 195). Evaluar implica juzgar, mientras realizar un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente información como para permitir esa labor evaluadora-juzgadora (Rossi-Freeman, 1985, citado en Subirats, Joan, 1992: 150).

Max Weber fue uno de los primeros en definir a la evaluación como "..., la aproximación (**bewertung**) práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación" (Duran y Monnier, 1992, citado en Cardozo, Myriam, 2006: 43). "Esta nueva disciplina es un área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos. [...] revela que los analistas han advertido, finalmente, que la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa, quien se beneficie y quien sale perjudicado con él; si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse" (Majone, Giandomenico, 1997: 214).



La evaluación es también un instrumento valioso e indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas. Inicialmente la evaluación se desarrolló como un instrumento de medición de la eficacia de las políticas públicas en el marco del movimiento de «racionalización de las elecciones presupuestales», esta ambición racionalista y tecnocrática dio a luz, en los años cincuenta y setenta en los Estados Unidos, el famoso programa PPBS (Planning Process Budgeting System en inglés) y conocido en Francia como RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires). Estos programas tenían como función facilitar y priorizar las decisiones públicas a partir del control del presupuesto por programas específicos. Sin embargo, por su no adecuación a la realidad profunda de los procesos de toma de decisión pública, estos programas de gestión no tardaron en mostrar sus límites y fueron abandonados (Chevallier, 1991 y Nioche, 1982, citados en Roth, André, 2006: 138 y 145).

Para ser más exactos en cuanto a la evaluación, Myriam Cardozo al respecto no dice “resulta importante diferenciar a la evaluación del mero control o fiscalización de la gestión, que se enfoca a la utilización de los recursos presupuestales, y de la auditoría tradicional, centrada en verificar la adecuación de los procedimientos legales y administrativos. La realización de una evaluación implica un conjunto de actividades, cuya secuencia varía según el tipo de evaluación a realizar (Cardozo, Myriam, 2006: 44):

- a) Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (ejemplo: la medida de los efectos logrados en periodos previos por la misma organización, política o programa; en el periodo actual por organizaciones como meta esperada, etcétera), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de la población;
- d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
- f) Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

La evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. La



evaluación es un concepto nuevo que se distingue del control. Las presiones consisten en general en verificar la conformidad de los actos con los que se espera. De ahora en adelante, lo que parecería esencial en la evaluación de los resultados. El objetivo buscado rara vez se logra. Algunas veces resultó ser un poco, algunas veces es contrario al objetivo buscado (Crozier, Michel; 1992: 98).

La actividad evaluadora permite entonces al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones. Un Estado responsable no puede tomar decisiones sin tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá de corto plazo (Roth, André, 2006: 137).

Sea de paso, cabe mencionar que la evaluación es un proceso que ha logrado institucionalizarse por medio del “**Marco Lógico**”, “así, el Poder Ejecutivo Federal ha puesto en marcha la implantación del **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, como uno de los principales componentes del **Presupuesto Basado en Resultados (PbR)** (SED, 2010: 8).

El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. En consecuencia, el SED es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad (SED, 2010: 8).

La reflexión sobre la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar sistema administrativo. Para mejorar la preparación de las decisiones se requiere evaluar las sesiones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios de lo que más falta en los conjuntos que han pasado a ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno (Crozier, Michel;



1992: 98). La evaluación es por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (Meny y Thoenig; 1992: 195).

Hablar de los resultados es algo muy lejano hasta que no se efectúe la implementación política pública, es decir hasta que no se lleve a cabo la interacción de los actores, los resultados son las consecuencias de las acciones que en determinadas situaciones fueron atendidas con la atención y cuidado necesario.

f) Continuidad y terminación

Tal vez la etapa del proceso de políticas menos estudiada y difundida en los círculos académicos, en la cual se pretende dar luz a la cuestión sobre si una política debiera o no seguir funcionando, ante el logro de los objetivos por los cuales fue diseñada, o ante disfunciones o redundancias presentadas en el sistema político en el cual se ha ejecutado la política (Nicandro y Petrizzo; 2002: 7). La terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin del programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una policy errática o un conjunto de programas (Guerrero, Omar, 1990:56).

Sin embargo, Joan Subirats dice “no puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos, con la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los aspectos que pueden tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado. En definitiva, se trata de reflexionar o terminación del programa a partir de análisis realizada” (1992:163).

La cesación de policy, concebida como adaptación o como fase del ciclo de policy, como fin y principio, nos ayudan a entender a la terminación en la administración pública como procedimiento de alimentación de policies cesantes a policies existentes, dentro de un espacio creciente de autonomía de las policies mismas. En la medida en que exista capacidad de herencia de una policy a otra,



así como la aptitud para la cesación total, una administración pública podrá permanecer viva y activa, debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo (Guerrero, Omar, 1990:56).

Debe reconocerse que son muy raras las ocasiones en que desde la esfera de los programas de actuación de los poderes públicos se está realmente innovando. Casi siempre se debe partir de la consideración de las políticas previas existentes y de cómo afectan las mismas a las vías previstas de sucesión de esas políticas. En muchos casos se ha procedido a actuar más por extensión de políticas existentes que por radical creación de una nueva (Subirats, Joan, 1992:163).

Es elemental dilucidar que esta faceta conlleva dos posibles alternativas, por un lado, tenemos que la continuidad puede suponer, una renovación o reivindicación, ya sea de un vino viejo en botella nueva, es decir, a lo largo de las últimas cinco décadas del siglo pasado se dio nacimiento a diversos programas sociales que aun con ciertos ajustes o cambios de nombres mantenían el mismo fin al menos en los principios básicos, tal es el caso de la política social y combate a la pobreza.

Las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. Impulsadas en Europa en el marco del Estado de Bienestar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y en menor medida por los latinoamericanos, tendieron a ampliar los derechos sociales y procurar condiciones aceptables de vida para el conjunto de la sociedad (Cardozo, Myriam, 2006: 153).

Podemos hacer un recuento de los programas de Echeverría bajo el análisis del principio básico de política social y combate a la pobreza, es decir, lo que se conoce mejor como el “Desarrollo Social”, el cual busca la atención de la educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, etcétera. Tenemos pues el siguiente recuento con base en lo que menciona Myriam Cardozo (2006: 153-176) para situar un ejemplo:



CUADRO 17
PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA Y ALIMENTACIÓN

PROGRAMA SOCIAL	SIGLAS O DENOMINACIÓN	PRESIDENTE Y SEXENIO
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	PIDER	Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)
Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas	COPLAMAR 1977	José López Portillo (1976-1982)
Sistema Alimentario mexicano	SAM	José López Portillo (1976-1982)
Programa de Nutrición y Salud (1987-1988)	PNS	Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)
Programa Nacional de Solidaridad	PRONASOL	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
Programa de Educación, Salud y Alimentación	PROGRESA	Ernesto Zedillo de León (1994-2000)
Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades", Comisión para el Desarrollo Social y Humano, y Estrategia Contigo y Microregiones	OPORTUNIDADES	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
Programa Vivir Mejor	VIVIR MEJOR	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
Programa de Educación, Salud y Alimentación	PROSPERA	Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Fuente: elaboración propia con base en Myriam Cardozo (2006: 151-176).

Como se puede observar la denominación es lo que ha cambiado, sea por reformas, por gestión, por cambio de grupo político, incluso hasta por cambio de partido político, sin embargo, el fin sigue siendo el mismo en la política social que tiene como objetivo el desarrollo social. Lo que es un hecho es que la atención y prioridad hacia las distintas metas, indicadores tiene diferente grado debido al gobierno en turno o los compromisos que adquiera con los grupos políticos, población, etcétera; sin embargo, la finalidad se mantiene en sintonía a la continuidad o terminación de las políticas públicas.

Tener un conocimiento ligero de algo puede ser peligroso (Samuelson, Paul, 1969: 9).

3.3 Relatividad Organizacional y Política

Las organizaciones gubernamentales (o "públicas", aunque es más preciso el primer adjetivo) son criaturas sociales y humanas que hemos llenado, como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de la sociedad o de la política. Pero en realidad son construcciones



flojamente acopladas, aflojadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos (que muchas veces de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externa a la organización en la que laboran (Arellano, David, 2013: 61-62).

Este hecho puede condicionar en gran medida los resultados de las políticas públicas y de los ambientes organizacionales, sin embargo, es necesario identificar que: Primero, la política es un conjunto de posibles acciones que dan sentido a un proyecto gubernamental. Segundo, este proyecto ocurre en espacios de interacciones entre y por individuos. Tercero, tanto la política pública como los ambientes organizacionales deben confrontar el tironeo acerca de lo que se espera de la política pública, así como las acciones y omisiones por parte de los individuos que se involucran en el desarrollo de un plan de acción.

El entendimiento de la dinámica de este tipo de organizaciones se vuelve crucial para cualquier análisis de política pública o de reforma de la administración pública. El tema no es sencillo pese a las interpretaciones que han intentado básicamente comprender a las organizaciones públicas con referencia a las organizaciones empresariales. En general estas interpretaciones han planteado que las organizaciones gubernamentales deben parecerse cada vez más a las organizaciones privadas, sobre todo en su tendencia a tener un objetivo claro; la utilidad (en este caso social o colectiva) o la eficiencia (Arellano, David, 2013: 62).

No obstante, el sector privado tiene una naturaleza distinta, ya que sus tiempos, recursos, capital humano asumen roles diferentes del sector gubernamental. La gestación de modelos y movilidad de recursos es más rápida que en el sector público debido a la tan bien conocida circunstancia de la utilidad, ganancia y rentabilidad.

Organizaciones que tienen múltiples objetivos y misiones, creadas por diversos actores, con diferentes actores, con diferentes intereses, son definitivamente criaturas difíciles de administrar, evaluar y medir, más aún cuando



parte importante de su personal no necesariamente goza de estabilidad laboral sistemática (dada la alternancia política, aún en caso de que exista un servicio civil, todo país mantiene un número importante de servidores públicos designados). Una perspectiva de política pública que asuma a las organizaciones simplemente como implementadoras automáticas de decisiones de política está cometiendo un grave error (Arellano, David, 2013: 63).

Es justo en este escenario organizacional donde se detona la acción o inacción de los individuos, en otras palabras, su desempeño. Y es que, la disposición para adquirir y asumir un cargo gubernamental ha reproducido en cierta medida los usos y costumbres por parte de la sociedad en general.

¿Cuáles son los elementos sustanciales que, como organización, requieren ser construidos y entendidos para hablar de una administración o gestión pública? Este segundo punto de vista está todavía menos estudiado que el primero, pues la mayor parte de las respuestas que encontramos son normativas, es decir, nos dicen “como deben ser administradas” estas organizaciones (Arellano, David, 2013: 63).

Iniciar un análisis de política pública exclusivamente con base en una de estas visiones normativas tiene la desventaja de enfrentarse a una realidad que es muy móvil, con estructuras que son interpretadas constantemente por los actores organizativos, con impactos que devienen de influencias externas, legítimas (y otras no tanto). Una visión normativa de las organizaciones genera una visión de política pública que parece olvidar que parte importante del comportamiento organizativo es también un asunto político y de interpretación, es decir, donde la incertidumbre es un arma estratégica para participar en el juego de poder organizacional. La viabilidad organizacional de la acción política es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica: no se puede resolver simplemente a partir de un análisis de factibilidad de recursos, sino que requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación, y red de relaciones y significados que mueven a las personas que la componen (Arellano, David, 2013:64).



Un análisis de política pública requerirá comprender mucho más allá del concepto de implementación, tradicional espacio donde se asume que está el análisis organizacional. Las organizaciones son el espacio donde muchas veces se generan políticas, donde se diseñan y formulan, y donde se evalúan y continúan los programas y las políticas mismas. Es en las organizaciones gubernamentales donde el sentido de la política adquirirá sentido práctico (en cada una de sus fases, no sólo en la implementación), es decir, basado en la viabilidad y en la negociación políticas (intra e interorganizacionales) (Arellano, David, 2013: 64).

Para comprender a las organizaciones gubernamentales es necesario tomar en cuenta las iteraciones de carácter “político-organizativos macro, micro (es decir intraorganizacional, entre grupos y coaliciones) y nano (es decir, entre grupos e individuos en la dinámica del día a día), en el entrelazo de poder y la creación de sentido y legitimidad que las organizaciones gubernamentales construyen para sobrevivir y sostenerse ((Arellano, David, 2013: 65).

Las organizaciones públicas no son actores monolíticos, sino que buscan cumplir mandatos diversos y ambiguos, expresados desde arenas políticas diversas por actores, externos e internos a las organizaciones, que se disputan la hegemonía sobre los medios y los fines, en un campo de batalla legal, retórico y organizativo. Desarrollar acción organizada y cooperativa en estas condiciones es en realidad más un proceso de evasión de la incertidumbre que de búsqueda lineal de objetivos formales y explícitos (Arellano, David, 2013: 65).

En el estudio de la organización debe centrarse la atención sobre el empleado operatorio, porque le éxito de la estructura será juzgado por su funcionamiento dentro de la misma. La mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y del funcionamiento de una organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de esos empleados se ven influidos dentro de y por la organización (Simon, Herbert, 1970: 5).

La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la



estandarización y la racionalización ya no tienen la misma importancia, y donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas (Crozier, Michel; 1992: 95).

Lo que hace avanzar el sistema no es ya la racionalización, sino la innovación generada por la tecnología (Crozier, Michel; 1992: 95).

Las administraciones públicas y el Estado desempeñan un papel nada despreciable. Muy bien se puede aseverar que son cruciales para el cambio de la sociedad, en el sentido de que sus actividades pueden esterilizar el cambio. Para que pueda ocurrir éste, es necesario que se modifique el sistema administrativo. Los japoneses -a quienes suele considerarse muy orientados hacia la estandarización y hacia una visión industrial- han adoptado en este sentido la lógica necesaria para las reformas que han logrado. Pensaban que para continuar siendo eficientes en un mundo postindustrial es necesario pasar a otra lógica, la lógica de los servicios, y para ello era necesario en primer lugar que se modificara el Estado (Crozier, Michel; 1992: 96).

Otras tendencias muy fuertes pueden explicar el diagnóstico de la crisis, como el desarrollo de la complejidad de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo. Esta complejidad se ha incrementado extraordinariamente. El desarrollo en el ámbito de los países occidentales se puede caracterizar por la multiplicación de las actividades y de las relaciones entre los individuos. El problema esencial ya no es el de un control directo, sino el de la reducción de la complejidad (Crozier, Michel; 1992: 96).

Otro fenómeno -ampliamente conocido- es el desarrollo de la libertad individual en el seno de una sociedad más desarrollada. El movimiento en pro de la libertad es actualmente movimiento universal e irresistible que afecta a todo, como puede observarse en los países del Este y en algunos países del Tercer Mundo. Lo que no puede verse tan claramente es el grado en que este fenómeno resulta importante para los países occidentales desarrollados (Crozier, Michel; 1992: 96).

Mientras la complejidad existe, más es posible para los individuos escapar de las restricciones. Mientras más complejidad haya, habrá más libertad, mientras



mayor sea la libertad, mayor sea el grado de complejidad (Crozier, Michel; 1992: 96).

La crisis proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto. El sistema de control antiguo de la sociedad industrial se basaba en la jerarquía, la distancia y el secreto. Pero la jerarquía ya no funciona -o no funciona tan bien- cuando hay posibilidades de discusión y elección. La distancia disminuye porque las relaciones humanas se simplifican y ya no se admiten las diferencias de clase o de posición como en el pasado. Y el secreto ha desaparecido con los modernos medios de comunicación. El resultado es que el administrador, que antaño tenían más oportunidades de avance, ya no las tiene. Muchos "navegan a buen ojo", cometen errores deliberadamente para aprobar las reacciones de los interesados (Crozier, Michel; 1992: 96).

Es preciso aprovechar la experiencia de las compañías. Es verdad que -ya sean privadas o públicas- tienen la ventaja de ser más reducidas y el tener una actividad mucho más directamente conmensurable que la de la administración pública. Pero enfrentan los mismos problemas de adaptación: sus clientes cambian, su personal de sus tareas evoluciona. Deben responder exigencias de innovación y de calidad, así como de participación (Crozier, Michel; 1992: 97).

El modelo que parece surgir en las empresas se caracteriza por tres principios radicalmente distintos de los principios de estandarización y racionalización: son los principios de la simplicidad, la autonomía y el gobierno por la cultura (Crozier, Michel; 1992: 97).

El principio de la simplicidad. Si el problema del gobierno es antes que nada la reducción de la complejidad, el mejor principio de organización es el de simplicidad. Una empresa fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras es una empresa que no puede avanzar más pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia. Interviene tanto tiempo para el control, la regulación, la reorientación y las decisiones que no puede seguirle el paso al mundo. Se debe simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones. El espíritu humano es la única respuesta la complejidad porque tiene libre albedrío, a diferencia de las



estructuras y los procedimientos. Este principio, que implica la inversión del punto de vista predominante, se aplica la administración pública (Crozier, Michel; 1992: 97).

Es necesario una autonomía de las unidades operativas que permita más responsabilidad y más eficacia en ciertos casos esto implica un esfuerzo considerable. Para evitar las reglas y normas estrechas es necesario que haya responsables que puedan decidir (Crozier, Michel; 1992: 97).

El problema con que tropezamos es el de la falta de coherencia y de convergencia, el peligro de una explosión. La respuesta es el gobierno por la cultura. Esto significa, primeramente, que se pueden tolerar más diferencias, que la uniformidad no es necesaria para lograr la cooperación. La coherencia no es el principio supremo del gobierno incluso si tiene cierta importancia (Crozier, Michel; 1992: 97).

La forma particular en la que el enfoque económico derive el comportamiento humano tiene dos tipos de instrumentos para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, está el instrumental que surge de los principios microeconómicos básicos y tradicionales (Rhoads, 1978 en Sour, Laura; 2008: 4). Este tipo de análisis tome en cuenta factores que, aunque sencillos, contribuyen evaluar la toma de decisiones de los servidores públicos, a saber: costo de oportunidad, análisis marginal e incentivos económicos.

La tarea de desarrollar un análisis objetivo en la medida de lo posible, obedece como dice Paul Samuelson a “desarrollar una capacidad para ver las cosas tal como son, objetiva y desapasionadamente, sin relacionarlas con sus preferencias o sus deseos normales. Es preciso no olvidar, en efecto que las cuestiones económicas nos afectan a todos emocionalmente; que la presión sanguínea y el tono de voz se elevan siempre que se trata de creencias y de prejuicios rotundamente arraigados, y que por nuestro interés económico particular (Samuelson, Paul, 1969: 8).

Un médico apasionadamente interesado en vencer las enfermedades debe reducirse a observar las cosas tal como son y su bacteriología no puede ser diferente de la de un sabio enloquecido que se dispusiera destrozar la raza



humana mediante epidemias. Es decir, que pensar con arreglo a nuestros deseos es un mal método, que nunca nos conduciría al logro de nuestras aspiraciones (Samuelson, Paul, 1969: 8).

Pedro Solís historiaba que “para el final de este siglo las organizaciones deberán ser diseñadas para adaptarse a un contexto internacional caracterizado por la incertidumbre, la diversidad y el desorden; este escenario es el resultado de profundas transformaciones que están ocurriendo en la gran mayoría de los países en su tránsito hacia un nuevo orden mundial, que Michel Crozier, el sociólogo francés de las organizaciones, define como una marcha irreversible hacia la complejidad” (1993: 31).

Agrega además que el perfil de la futura organización, en un ambiente de competencia globalizadora, corresponde a un diseño de estructuras flexibles, descentralizadas, participativas y planas que presentan un alto grado de informatización y automatización; y se orientan a mercados internacionales de alta competitividad, tanto en la realidad como en el avance tecnológico” (1993: 32). Es un hecho que múltiples organizaciones se desenvuelven en entornos así.

En definitiva, conviene aclarar la razón del sentido de Relatividad Organizacional y Política. Tal como las leyes de conservación de la materia nos han expuesto que incluso sus leyes no han logrado la universalidad debido a los aportes de la física cuántica, las ciencias sociales se encuentran en un dinamismo más diverso. Por relatividad se entiende el cúmulo de conocimientos no absolutos tanto en la decisión e implementación de políticas públicas; en su sentido organizacional, nos referimos al conjunto de acciones de coordinación y cooperación que los individuos asumen o evitan para determinados fines; y finalmente el uso de la política en torno al ejercicio del poder para llevar a cabo las áreas de incertidumbre que se pretendan.

Ningún plan ocurre de manera automática, se requiere de la constante voluntad humana o concretamente de la decisión u omisión de las acciones administrativas de los seres humanos. Y aunque existiera un esfuerzo organizacional por repetir los logros pasados, hay elementos que no podemos controlar del todo y otros que aun en el caso de controlarlos, pueden manifestar



volatilidad, tal es el caso del tiempo, el cual es una variable independiente que ocurre de manera permanente o bien el hecho de que los individuos perecen e incluso las instituciones, reglas del juego, cultura organizacional, valores sociales, entre otros; y pueden variar con base en las necesidades, deseos, frustraciones, disciplinas, compromisos institucionales, etcétera, presentes en un momento social determinado, a esto llamamos relatividad organizacional y política. Con estos últimos comentarios se cierra el desarrollo de la investigación para proseguir con las conclusiones.



Tener un conocimiento ligero de algo puede ser peligroso (Samuelson, Paul, 1969: 9).

CONCLUSIONES

La Nanopolítica se presenta en esta investigación como una oportunidad para analizar ese entorno poco estudiado llamado organización, ya que ha quedado sustentado la importancia del estudio de las organizaciones por el sólo hecho de significar en su conjunto como componentes dominantes y de resultados para la sociedad mediante la materialización de las políticas públicas. No obstante, sigue siendo un reto identificar las causas de que lo planeado no siempre ocurra con lo efectuado.

Por otro lado, esta investigación contribuye a insertar de nueva cuenta la trascendencia del papel de los individuos en los medios organizacionales, así como aquellos elementos con los cuales se relaciona con otros individuos. Esa interacción hacia otros individuos en su día a día, mediante la serie de rutinas, valores, costumbres, ritos, símbolos, historia, cultura, grupos de interés, actores de política pública, dificultad para concretar las metas de política pública muestra que es el escenario real donde se define el curso y sentido de la acción gubernamental, evidentemente con base en las influencias internas y externas en la organización.

El desarrollo organizacional bajo el enfoque de política pública ha permitido verificar el cumplimiento de la hipótesis y su validación, debido a que los actores involucrados en una política pública asumen un actitud y aptitud con relación a otros individuos tanto para cumplir sus intereses como para cumplir los de otros. Es interesante comprender dicho panorama de investigación es fundamental, pues múltiples académicos y expertos del tema se cuestionan que elementos sigue alejan o acercan al cuerpo de funcionarios de las metas sociales.

Los factores que inciden entre la decisión e implementación gubernamental en los contextos organizacionales de acuerdo con esta investigación son: racionalidad limitada, voluntad de actuar, valoración subjetiva del individuo, cultura organizacional, división del trabajo, procedimientos, autoridad, canales de



comunicación, formación y adiestramiento, discurso, mensajes explícitos e implícitos, interés, intención, transacción, capacidad de recursos y temporalidad. Adicional a lo anterior, hay un elemento que se detectó en esta investigación como un “nuevo elemento” a integrar y estudiar en el proceso de política pública es la **adopción**. El siguiente cuadro describe el sentido de las acepciones comentadas:

CUADRO 18
ELEMENTOS ORGANIZACIONALES CONSTANTES EN LA DECISIÓN E IMPLEMENTACIÓN A NIVEL DE NANOPOLÍTICA

Factor	Descripción
Adopción	Se propone como elemento a estudiar tanto para la política pública como para los análisis organizacionales. La adopción se interpreta como la forma en que los individuos asimilan lo que deben hacer, es decir, la adopción depende del proceso cognoscitivo de cada individuo. La crítica es que tanto la política pública como en los análisis organizacionales se ha descuidado la manera en que los individuos crean y ponen en marcha lo que han aprendido, en otras palabras, resulta fundamental saber si los individuos encargados de concretar los resultados re-conocen las actividades a desempeñar. Los esfuerzos en política pública se han orientado a las relaciones de poder, a las instituciones, redes de políticas y diseño y gestación de programas públicos. Este factor fortalece el nivel de la Nanopolítica.
Racionalidad Limitada	De acuerdo con Simon (1970), inherente a todo ser humano, lo cual define el tipo de decisiones y acciones.
Voluntad de Actuar	Parece simple, pero para afirmar que toda acción conlleva una intención implica reconocer que el no hacer puede ser una motivación en sí misma.
Valoración Subjetiva	Es un hecho que todos los seres humanos decidimos con base en juicios de valor (sentimientos y relaciones informales) sobre las acciones o inacciones que determine.
Cultura Organizacional	Se puede definir como el conjunto de valores, ritos, tradiciones, símbolos, rutinas, historia y sentimientos que comprenden un ambiente organizacional. Estos elementos pueden definir el curso que puede seguir una política pública.
División del Trabajo	La distribución del trabajo puede ser un factor que defina los resultados de políticas públicas, sin embargo, la forma en que se define puede obedecer solo a cuestiones laborales o bien a preferencias subjetivas de los individuos.
Procedimientos	Una cosa es la construcción metodológica que dirija la acción y otra muy diferente su interpretación. Por otro lado, la acción llevada a cabo hoy no necesariamente tendrá los mismos resultados en otro tiempo.
Autoridad	El poder del cargo gubernamentales puede facilitar la consecución de las metas o bien burocratizarlas (en un sentido disfuncional). Su uso y abuso de igual modo incide en los resultados. La autoridad puede radicar en el individuo, grupo o institución.
Comunicación	Sigue siendo un elemento a considerar, la distorsión de los mensajes sumados al proceso cognoscitivo son factores para el cumplimiento en tiempo y forma.
Formación y/o Adiestramiento	Actualmente hay 2 elementos con base en los cuales, los individuos deciden e implementan sus acciones: la experiencia o formación



	profesional.
Discurso	Como mencionó Sigmund Freud “por medio de las palabras puede un hombre hacer feliz a un semejante o llevarle a la desesperación. (...). Las palabras provocan afectos emotivos y constituyen el medio general para la influencia recíproca de los hombres.” (2002: 7). Una intención y su acción requieren de una argumentación persuasiva.
Mensajes Explícitos e Implícitos	En toda decisión y acción hay al menos un mensaje explícito y/o implícito. Puede presentarse el hecho de que una posible acción conlleve o no dichos elementos. La razón implícita puede ser un elemento constante o no serlo.
Interés	El interés, impulso o motivación puede ser: económico, político, moral, etc.
Intención	Ya sea en beneficio o en perjuicio, ésta depende “juicio de valor” tal como Simon (1970) señala.
Transacción	El sólo hecho de pretender decidir involucra al menos el costo de oportunidad de pensar en tal suceso, su puesta en marcha supone el involucramiento de otros elementos (tiempo, dinero, trabajo, etcétera). También se puede interpretar la transacción como el intercambio de un objeto por otro, una voluntad por otra, de una acción por otra, etcétera (Williamson, 2013).
Capacidad de Recursos	Tanto la decisión como la implementación requieren de insumos (de la índole situacional que trate), no siempre en abundancia e ilimitada “principio de escasez”.
Temporalidad	Toda decisión y acción conlleva la consecución de un evento a otro.
Reglas del Juego	Ya sea explícitamente o implícitamente toda intención y acción supone un comportamiento, no necesariamente fijo pero su variación puede concretar una acción o evitarla.

Fuente: Elaboración propia

Esta investigación supone que los factores anteriores están presentes a nivel de Nanopolítica sin importar el tipo de institución que se trate o contexto. Pasemos a aquellos elementos que pueden estar o no presentes, dependiendo del suceso de la decisión e implementación, explicados en el siguiente cuadro:

CUADRO 19
ELEMENTOS ORGANIZACIONALES NO CONSTANTES EN LA DECISIÓN E IMPLEMENTACIÓN A NIVEL DE NANOPOLÍTICA

Factor	Descripción
Liderazgo	A nivel de Nanopolítica, la interacción es tan cercana e inmediata entre un individuo y otro(s), que no supone necesariamente la guía de un líder de manera formal para la consecución de un fin.
Violencia Física o Psicológica	Es un factor coercitivo que puede estar presente en la decisión o implementación o ambas (acoso, intimidación o miedo).
Evasión de la Responsabilidad	Se puede tener la pretensión de una voluntad de actuar, pero el hacer o decidir no significa necesariamente asumir responsabilidad.
Monopolio u Oligopolio de Recursos	Puede ser que en ocasiones se cuente con la capacidad de decisión e implementación y adicional el control de los medios para llevar a cabo determinada acción.
Agentes Intermediarios	Suele ser el caso cuando uno o varios individuos asumen el papel de intermediarios para la decisión y/o implementación.
Influencia	En ocasiones la influencia no procede de un discurso o de la capacidad de recursos, sino de una posición que en un momento privilegia al actor que la posee, su uso depende del mismo.
Legalidad y	Las acciones y decisiones gubernamentales no siempre concurren bajo



Legitimidad	un entorno de legalidad o legitimidad. Hay múltiples situaciones informales que proceden con este esquema (por ejemplo, un permiso para faltar o llegar tarde al trabajo).
Alianzas o Coaliciones	En ocasiones la materialización de las decisiones y acciones gubernamentales ocurren por las relaciones construidas entre los individuos involucrados.
Nuevas Relaciones de Poder	Una posible decisión y/o implementación puede traer consigo nuevas relaciones, uniones o intereses entre los individuos.
Corrupción y/o Deslealtad	Una decisión y su puesta en marcha producen resultados tales como las deslealtades entre los individuos.
Ideología	Aunque siempre hay una parte valorativa por parte del individuo, no siempre representa una bandera de condicionamiento para que una decisión ocurra o no.
Atemporalidad	Por lo regular las decisiones y sus respectivas acciones suponen un tiempo de desarrollo, pero en otras ocasiones puede durar de manera continua.
Relaciones Informales	La decisión y su acción pueden crear lazos de carácter emocional o psicológico, tal como se comentó en el capítulo 2 en la perspectiva de Relaciones Humanas.

Fuente: Elaboración propia

Los factores no constantes dependen del tipo de decisión y acción por llevar a cabo. Lo que es un hecho para ambos casos es la posible volatilidad de la personalidad de cada individuo. Las siguientes ideas expresan la relación de los capítulos.

Respecto a la integración del capítulo 1, 2 y 3, es posible argumentar que el enfoque de política pública (capítulo 1) describe el tipo de acción que se pretende. El ciclo de política pública es el análisis de una toma de decisiones gubernamentales que involucra actores, grupos, organizaciones, redes e instituciones que en conjunto producen los programas públicos. Sin embargo, el espacio donde se lleva a cabo la interacción y materialización de la política pública es en las organizaciones bajo 3 niveles de análisis: el macro-social, el micro-social y finalmente en esa interacción de sujeto(s) a sujeto(s).

Por su parte, el capítulo 2, describe cómo se estructura el espacio organizacional donde concurre la política pública. Es a través de los autores clásicos (Taylor, Weber y Mayo) que se define las funciones y partes de una organización, así como los primeros esfuerzos por esclarecer el cómo y por qué se comportan como lo hacen los individuos para contrastarlo con los autores de corriente crítica, tal es el caso de Michel Crozier, quien afirma que los problemas e interacciones organizacionales no se dan manera espontánea, sino por el



contrario, obedecen a las estrategias y control de áreas de incertidumbre que asumen los individuos. Nicos Mouzelis, describe las disfuncionalidades de las escuelas clásicas, por ejemplo, la incapacidad adiestrada o preparada que formulo Robert Merton. Finalmente, Herbert Simon reivindica los principios de la administración que aseguraban eficacia y eficiencia, así como su puesta en marcha sin alteración ninguna. Su relación la decisión e implementación radica precisamente en los aportes que cada uno hace respecto al comportamiento que adoptan los individuos en los espacios organizacionales, a pesar de los contextos diferentes en que los teóricos desarrollaron sus ideas.

A lo largo de esta investigación, se ha podido constatar la importancia y urgencia de desarrollar investigaciones que expliquen la formas en que se comportan los individuos en el nivel de Nanopolítica en los contextos organizacionales, las cuales, sin importar el tipo de programas públicos, las instituciones, el tiempo, los recursos humanos, los aspectos legales, la población objetivo, etcétera., forman parte de la hechura y materialización de políticas públicas. Entre la intención y la acción se encuentra el latido organizacional de la política pública.



FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACEMOGLU**, Daron y **ROBINSON**, James. A. (2015). *Porqué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*. México, editorial Crítica. 590 págs.
2. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México, ed. Porrúa.
3. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2007a), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Editorial Hermanos Porrúa.
4. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2007b), *La implementación de las Políticas*, México, Editorial Hermanos Porrúa.
5. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. (2001). "El Itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis.", en Pérez Díaz de León, Laura (Editora), *La Teoría Sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, México, Estado de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos de Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, pp. 9-26.
6. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. 2010. "Las líneas de respuesta: Gobernabilidad y Gobernanza", en *Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar*. Ed. Fundación Friedrich Naumann Stiftung, Für Die Freiheit, pp. 23-31.
7. **ARELLANO GAULT**, David. (2010), *Gestión Estratégica para el Sector Público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, ed. FCE, 262 págs.
8. **ARELLANO GAULT**, David. (2013). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas", en Merino, Cejudo, Bracho, Amparo Casar, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2013. Págs. (91-62).
9. **ARELLANO GAULT**, David. (2012). *¿Podemos Reducirla Corrupción en México? Límites y posibilidades de los Instrumentos a nuestro alcance*. México, editorial CIDE. 215 Págs.
10. **BARBA Álvarez**, Antonio y **SOLIS Pérez**, Pedro. (1997). *Cultura en las Organizaciones: Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales*, México, UAM Iztapalapa y Vertiente Editorial, 234 págs.
11. **BLAU M.**, Peter y **SCOTT**, Richard. (1963). "Naturaleza de las Organizaciones", en RODIL URREGO, Florencio y MENDOZA TREJO, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, 219 págs.
12. **BRUNSSON**, Nils y **OLSEN**, James. (2007). *La Reforma de las Organizaciones*. México. Editorial CIDE. 364 págs.
13. **CARDOZO** Brum, Myriam Irma. (2006). *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Editorial Hermanos Porrúa. 275 págs.
14. **CÓRDOVA**, Arnaldo. (2010). *La formación del poder político en México*. México, ed. Serie Popular Era.
15. **CROZIER**, Michel. (1997). *El Actor y el Sistema: Las restricciones de la acción colectiva*. ed. Alianza Editorial Mexicana, 391 págs.
16. **COLUNGA** Davila, Carlos. (1995). *Modelos Administrativos. Ventajas y Límites de las Técnicas y los Sistemas Administrativos del Mundo*. México, Editorial Panorama. 174 págs.
17. **DEATON**, Angus. (2015). *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México, FCE, 2015. 403 págs.
18. **DICCIONARIO de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2009)**, Diccionario de la Lengua Española, Madrid España, ed. Espasa Calpe, 2 Vols.
19. **DICCIONARIO ESPASA, (1993)**. Madrid, España, Grupo editorial Planeta México D.F., 916 págs.
20. **DONALD S.**, Van Meter y **van HORN** Carl E. (2003). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en L. Aguilar 1993. *La implementación de las políticas públicas*, México D.F: Porrúa, 97-146.



21. **DROR**, Yehezkel. (1970). "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, (2003). México DF, ed. Porrúa, pp. 119-147.
22. **ELDERD.**, Charles y **COBB** Roger W., (1984). "Formación de la agenda. El caso de los ancianos" en Aguilar Villanueva, L. *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, (2007a), México DF, ed. Hermanos Porrúa, pp. 77-104.
23. **EMMERICH**, Gustavo Ernesto. (2003). *La metodología de la Ciencia Política*. Ed. UAM-I, 107 pps.
24. **ETZIONI**, Etzioni. (1986). *Organizaciones Modernas*, Universidad de Colombia, México, editorial Unión Tipográfica Hispano Americana, 271 págs.
25. **FERNÁNDEZ** Ruiz, Jorge. (2008). "El Marco Burocrático", en *El Estado Empresario*. Cap. III. UNAM.
26. **FOUCAULT**, Michel. (1992). *Microfísica del Poder*. Madrid, España. Editorial La Piqueta.
27. **FOUCAULT**, Michel. (2012). "El Poder, una Bestia Magnífica", en *El Poder, una Bestia Magnífica Sobre el poder, la prisión y la vida*. Ed. Siglo XXI. Págs. 26-46.
28. **FREUD**, Sigmund. (1943). "¿Warum Krieg?" (¿El porqué de la guerra?), en *Obras Completas*, Editorial Siglo XXI, pp. 181-198.
29. **FREUD**, Sigmund. (2002). *Introducción al Psicoanálisis*. México. Editorial Porrúa. Pp. 1-15.
30. **GALBRAITH**, John Kenneth. (1986). *Anatomía del Poder*. México. Edivision Compañía Editorial S.A., 224 págs.
31. **GARSON**, David. (1993). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, México DF, ed. Porrúa, pp. 149-179.
32. **GUERRERO**, Omar. (1979). *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, ed. INAP (1979), págs. 439.
33. **GUERRERO**, Omar. (2011). "Administración Pública" en *Léxico de la Política*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (compiladores), México, ed. FCE, SEP, CONACyT, FLACSO y HEINRICH BOLL STIFTUNG, pp.1-6.
34. **GUERRERO**, Omar. (2011). "Administración Pública" en *Léxico de la Política*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (compiladores), México, ed. FCE, SEP, CONACyT, FLACSO y HEINRICH BOLL STIFTUNG.
35. **HALL**, Richard H. (1996). *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*. México, editorial Pearson Education, pp. 1-108.
36. **HARMON**, Michael M., y **MAYER**, Richard T. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. México. Ed. FCE.
37. **HAWKING**, Stephen. (2012). *A hombros de Gigantes. Las grandes obras de la Física y la Astronomía*. Editorial Crítica. México.
38. **HERNÁNDEZ Magallón, Arturo**. (2009). "La Red de Implementación de la Acción Pública" en Parra, Araceli (Coordinadora). *Las políticas públicas en México de la teoría a la práctica*, México, UNAM-FES Acatlán.
39. **HERNÁNDEZ** Sampieri, Roberto. (2000). *Metodología de la investigación*. México, ed. Mc Graw Hill, págs.1-20.
40. **JOACHIM**, Christian y **PLÉVERT**, Laurence. (2014). *Nano ciencias. La revolución Invisible*. Editorial Trillas.
41. **KLIJN**, E. H. (1998). *Policy Networks: An Overview*, in Kickert W. J. M. & Kooppenjan, J. F., ed. *Managing Networks* Sage, London.
42. **KUNN**, Thomas. (2013). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México, FCE.
43. **LASSWELL**, Harold. (1951). "La orientación hacia las políticas" en L. F. Aguilar *El estudio de las políticas públicas*, (2003). México D.F, ed. Porrúa, pp. 79-103.
44. **LASSWELL**, Harold. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas" en L. F. Aguilar *El estudio de las políticas públicas*, (2003) México D.F, ed. Porrúa, 105-117.
45. **LINDBLOM**, Charles E. (1991). *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, México D.F., Ministerio para las administraciones públicas (España, Madrid), Serie Administración



- General, Grupo Editorial Hermanos Porrúa e Instituto Nacional de Administración Pública (Secretaría General Técnica), 160 págs.
46. **LOWI**, Theodore. (1992). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, México DF, ed. Porrúa, pp. 89-117.
 47. **MAJONE**, Giandoménico. (1977). "Análisis de las políticas y deliberación pública", en "Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas", FCE – CNCPyAP, México.
 48. **MAQUIAVELO**, Nicolás. (2012). *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Madrid, España. Alianza Editorial.
 49. **MAQUIAVELO**, Nicolás. (2012). *El Príncipe*. México, Grupo Editorial Tomo. Primera edición. 128 págs.
 50. **MARSH** David y **STOKER** George. (1995). *Theory and Methods in Political Sciences*. Macmillan Press. 13-29 y 60-102.
 51. **MATUS**, Carlos (1997). Los 3 Cinturones de Gobierno. Gestión, organización y reforma, Caracas-Venezuela, Fondo Editorial Altadir, 262 págs.
 52. **MENY**, Yves y **THCENIG** Jean–Claude. (1992). "La aparición de los problemas públicos", en MENY, Yves y JEAN – Claude Thoenig. "Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, S.A., Barcelona, pp. 109-125.
 53. **MINTZBERG**, Henry. (2005). La Estructuración de las Organizaciones, España, Barcelona, Editorial Ariel (sección de Economía), 8.ª reimpresión, 562 págs.
 54. **MONTAÑO HIROSE**, Luis (editor). (2007). Eugene Enríquez y el Análisis Organizacional, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa y Red Mexicana en Estudios Organizacionales, 117 págs.
 55. **MONTAÑO HIROSE**, Luis e **IBARRA COLADO**, Eduardo. (1987). Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la Teoría de la Organización, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, editorial Trillas, 156 págs.
 56. **MONTAÑO HIROSE**, Luis. (1989). Recortes. Ensayos sobre Organización, Universidad Autónoma de México (UAM), Unidad de Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México D.F., 169 págs.
 57. **MONTAÑO Hirose**, Luis. (2007). "Nuevos modelos organizacionales y violencia en el trabajo", en Florencia Peña Saint Martin, Patricia Ravelo Blancas y Sergio G. Sánchez Díaz (coord.), Cuando el trabajo nos castiga. Debates sobre el mobbing en México, Eón, Servicio Europeo de Información sobre el Mobbing y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, pp. 65-80.
 58. **MORALES-PAULÍN**, Carlos A. (1999). "La planeación – programación en la Administración Pública", en libro "El proceso administrativo público: la planeación-programación, la organización y el control de la Administración Pública", Ed. Porrúa, México, págs. 27-63.
 59. **MOSCA**, Gaetano. (2006). La Clase Política. México, editorial Fondo de Cultura Económica. Capítulo II, pp. 106-130.
 60. **MOUZELIS**, Nicos. (1991). *Organización y Burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona, Ediciones Península.
 61. **NEWMAN**, James R. (1969). *SIGMA. El mundo de las Matemáticas*. México. Ediciones Grijalbo. 333-349 pp.
 62. **NORTH**, Douglas Cecil. (2012). *Instituciones, cambio Institucional y Desempeño Económico*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pp. 7-99.
 63. **OSTROM**, Elinor. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución delas Instituciones Colectivas*. México, FCE. 404 págs.
 64. **PARSONS**, Wayne. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica. México, Barcelona, Argentina. Segunda edición. Editorial FLACSO.
 65. **PICHARDO PAGAZA**, Ignacio. (2002). "División de poderes en la constitución: Poder legislativo", en libro "Introducción a la nueva administración Pública", INAP, México, págs. 87-100
 66. **PICHARDO PAGAZA**, Ignacio. (2002). "Organización básica del Poder Ejecutivo", en libro "Introducción a la nueva administración Pública", INAP, México, págs. 167-182.
 67. **PICHARDO PAGAZA**, Ignacio. (2002). "Poder Judicial de la Federación", en libro "Introducción a la nueva administración Pública", INAP, México, págs. 101-108.



68. **PIKETTY**, Thomas. (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. México, editorial Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. 664 págs.
69. **PIÑA SÁNCHEZ**, Antonio Javier. (2014). "La implementación organizacional de las políticas públicas", en libro *Universidad, organizaciones y la sociedad del conocimiento*. México, Xalapa Veracruz, 22-23 de mayo, XI Coloquio Internacional de Cuerpos Académicos y Grupos de Investigación en Análisis Organizacional, Posgrado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales y la Universidad Veracruzana. ISBN: 978-607-95737-5-1. Págs. 2490-2527.
70. **PIÑA SÁNCHEZ**, Antonio Javier. (2015). "LA TRÍADA DEL PODER. ¿Qué motiva a que los seres humanos ansíen tanto el poder? ¿Qué provoca que nuestra voluntad se imponga ante otro? ¿Todos anhelamos poder, de qué forma?", Mimeo.
71. **RODIL URREGO**, Florencio y **MENDOZA TREJO**, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, 219 págs.
72. **RODIL URREGO**, Florencio. (1975), "Naturaleza y Desarrollo de las Organizaciones", en **RODIL URREGO**, Florencio y **MENDOZA TREJO**, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, pp. 17-18.
73. **ROSE**, Richard. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. FCE – CNCPyAP, México. 375 págs.
74. **ROTH DEUBEL**, André-Noël. (2006). "Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas", en "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación", Ediciones Aurora, 5ta. Edición, Colombia, págs. 17 – 56.
75. **SALVAT**. (2004). *La Enciclopedia*. Madrid, España. Vol. 14: Mongolia-octavar. Pág.: 10738.
76. **SAMUELSON**, Paul. (1969). *Curso de Economía Moderna. Una Descripción Analítica de la Realidad Moderna*. Editorial Mc. Graw Hill, Aguilar S.A., de ediciones Juan Bravo, Madrid, España.
77. **SARTORI**, Giovanni. 2002, "Comparación y Método Comparativo", en Leonardo Morlino y Giovanni Sartori. "La Comparación en las Ciencias Sociales", Alianza Editorial, pp.29-49.
78. **SCHULTZ**, Duane P. y **SCHULTZ**, Sydney. (2002). *Teorías de la Personalidad*. Séptima edición, Barcelona. Editorial Thomson.
79. **SIMON**, Herbert Alexander. (1970 y 1950). *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Madrid, España. Editorial Aguilar.
80. **SIMON**, Herbert Alexander. (1997). *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. United States of America. The Free Press.
81. **SOLÍS Pérez**, Pedro y **BARBA Álvarez**, Antonio. (1998). *Análisis y Diseño Organizacional*, en Seminario de Administración Contemporánea", ed. UAM Iztapalapa-Azcapotzalco-Xochimilco, 101 págs.
82. **SOLÍS Pérez**, Pedro. (1993). "Organizaciones Modernas: Nuevos Retos para el Diseño de Estructuras y Procesos de Decisión", en *Estrategias Organizacionales*, ed. UAM Iztapalapa, pp. 31-46.
83. **SUBIRATS** Humet, Joan. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. España, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 186 Págs.
84. **SUBIRATS** Humet, Joan. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel España. pp. 51-112.
85. **TARROW**, Sydney. (1994). "Explotación y creación de oportunidades" en Libro "El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política", Ed. COLMEX, México, págs. 147-178
86. **TAYLOR**, Frederick Winslow. (1912). "La Administración Científica", en *Clásicos de la Administración Pública*, Comp. Shafritz, Jay M., y Hyde, Albert C., México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 103-108.



87. **TAYLOR**, Frederick Winslow. (1947). *Management Científico*, Prologo de Antonio Serra Ramoneda, España, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., segunda edición, Biblioteca de la Empresa, 128 págs.
88. **VAN METER**, Donaldy **VAN HORN**, Carl E. (1975). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, L., *La implementación de las políticas públicas*, (2007b), México DF, ed. Porrúa, pp. 97-146.
89. **WEBER**, Max. (1946). "La Burocracia", en *Clásicos de la Administración Pública*, Comp. Shafritz, Jay M., y Hyde, Albert C., México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 117-125.
90. **WEBER**, Max. (2008). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), pp.5-43 y 170-241.
91. **WEBER**, Max. (2009). *El Político y el Científico*, México D.F., Editorial Colofón, 121 Págs.
92. **WILLIAMSON**, Oliver E. (2013). *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, FCE. 435 págs.

HEMEROGRAFÍA

93. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. "Las políticas públicas: su aporte" mimeo.
94. **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. (2006). "Recepción y desarrollo de la disciplina de política Pública en México. Un estudio introductorio" en Revista Sociológica, año 19, número 54.
95. **ÁLVAREZ CASANOVA**, Francisco. (2008). "De la presidencia imperial al presidencialismo acotado", en Revista Multidisciplina, FES Acatlán, UNAM, abril, pp. 49-64.
96. **ÁLVAREZ CASANOVA**, Francisco. (2010). "El Concepto de Sistema Político", trabajo inédito, FES Acatlán, UNAM, págs. 55.
97. **ÁLVAREZ CASANOVA**, Francisco. (2010). "Un laberinto sin Minotauro: hacia una nueva institucionalidad política en México", en Revista de la Universidad de México, FES Acatlán, UNAM, abril, pp. 31-43.
98. **BARBA ÁLVAREZ**, Antonio. (2003), "Presentación: Organización y Cultura. Controversia, complejidad y realidad", en Revista Iztapalapa, México, núm. 55, año 24, jul.-dic.
99. **BARBA ÁLVAREZ**, Antonio. (2012), "Los Estudios Organizacionales. Una aproximación al caso de México", en Revista Estudios Interdisciplinarios de la Organización, Núm. 1, Enero/Junio, pp. 4-23.
100. **CABELLO CHÁVEZ**, Adalberto. (2000). "Análisis Organizacional: Uso de la metáfora frente a la complejidad" en Revista UAM Iztapalapa 48, ene-jun. pp. 53-62.
101. **CABRERO** Mendoza, Enrique. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en Revista Gestión y Política Pública, vol. IX, núm 2, segundo semestre, CIDE, México, págs. 189-229.
102. **CALDERÓN** Ortiz, Gilberto, **MAGALLÓN** Diez, María Teresa y **NÚÑEZ** Estrada, Héctor R. (2010). "A cien años de la Administración Científica. Análisis de las aportaciones de Taylor", en la Revista Gestión y Estrategia, Núm. 38, Julio/Diciembre, pp. 31-48.
103. **CASAR** Pérez, María Amparo y **HERNÁNDEZ** Trillo, Fausto. (1999). "¿Qué es el presupuesto federal?", Programa de Presupuesto y gasto público, CIDE, México, págs. 1-12.
104. **CROZIER**, Michel. (1992). "El cambio en las organizaciones públicas", en Revista Gestión y política pública, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre.
105. **DE LEÓN**, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier" en Revista Gestión y Política Pública, vol VI, núm I, primer semestre de 1997.
106. **EL FINANCIERO**. (2016). Miércoles 20 de enero. Sección Economía.
107. **EVANS**, Mark. (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en Revista de Gestión y Política Pública, vol. VII, núm. 2; segundo semestre, pp. 229-266.
108. **GONZALEZ** Madrid, Miguel. (1999). "¿A qué llamamos Políticas Públicas"? En Revista Iztapalapa, Núm. 46, Julio – Diciembre, Sección Debate Teórico. Pp. 11-34.
109. **GUERRERO** Orozco, Omar. (1990). "Continuidad y terminación de políticas en administración pública" en Revista de administración pública, número 89, pp. 37-67.



110. **GUERRERO** Orozco, Omar. (1997). "Las Políticas Públicas antes de las Ciencias de las Políticas" en Revista Gestión y Política Pública, vol VI, núm 2, segundo semestre de 1997.
111. **GUERRERO**, Omar. (1997). "Los usos del análisis de implementación de Políticas" en Revista Gestión y Política Pública, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994.
112. **GUY** Peters, B. (1993). "Política pública y burocracia" en Revista Foro Internacional, COLMEX, México, pp. 54-87
113. **GUY** Peters, B. (1995). "Modelos alternativos del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo " en Revista Gestión y Política Pública, vol IV, núm II, segundo semestre de 1995.
114. **JAMIL**, Ishtiaq. (1998). "La Cultura Administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. VII, núm. 1, primer semestre, pp. 61-82.
115. **HERNÁNDEZ** Magallón, Arturo. (2010). "El Control Administrativo de F. W. Taylor, Cien años después", en Revista Gestión y Estrategia, Núm. 38, Julio/Diciembre, pp. 61-74.
116. **HERNÁNDEZ** Trillo, Fausto, **ZAMUDIO**, Andrés y **GUERRERO AMPARÁN**, Juan Pablo. (2000). "Los impuestos en México. ¿Quién los paga?", Programa de Presupuesto y gasto público, CIDE, México, págs. 1-19
117. **HERNÁNDEZ** Rodríguez, Rogelio. (2006). "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales" en Revista Foro Internacional, Vol. XLVI, enero-marzo, núm. 1, revista trimestral.
118. **IBARRA** Colado, Eduardo. (2010), "Herbert A. Simon y su Monomanía. El Comportamiento Humano como comportamiento Artificial" en Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIX, núm. 1, primer semestre, pp. 155-170.
119. **PETERS** B., Guy. (1993). "Política pública y burocracia" en Revista Foro Internacional, COLMEX, México, pp. 54-87
120. **PETERS** B., Guy, (1995). "Modelos alternativos del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo " en Revista Gestión y Política Pública, vol IV, núm II, segundo semestre de 1995.
121. **RAMÍREZ** Martínez Guillermo, **VARGAS** Larios, German y **DE LA ROSA** Albuquerque, Ayuzabet. (2011). "Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido", en Revista Electrónica FORUM de la RED PILARES, Núm. 3, Edición especial. Enero – abril. Pp. 9-54.
122. **SOUR**, Laura. (2008) "El enfoque económico de las políticas públicas", en Documento de Trabajo de Administración Pública, Documentos de Trabajo CIDE, México, Núm. 206, octubre, pp. 1-16.

ANEXO DE INVESTIGACIÓN¹⁸

Fenómeno Social: Comportamiento dentro <i>de</i> y <i>por</i> la organización gubernamental (Simon, 1970: 5)				CONCLUSIONES
Objeto de Estudio: Teoría organizacional y el enfoque de políticas públicas				
Hipótesis: La transformación de una política pública en acciones concretas, está determinada por la interacción de la decisión e implementación organizacional, es decir, espacios donde se intercambian recursos e intermedian intereses				
Estrategia Metodológica: “Análisis conceptual” en torno a la decisión e implementación de políticas públicas bajo un enfoque organizacional				
Capítulo I: Políticas Públicas	Capítulo II: Organizaciones	Capítulo III: Nanopolítica	Reflexiones Finales	
Objetivo Específico: Describir los elementos del enfoque de políticas públicas.	Objetivo Específico: Referir brevemente el pensamiento del análisis organizacional.	Objetivo Específico: identificar el sentido y descripción de la Nanopolítica.	Objetivo Específico: Establecer una relación teórico conceptual entorno a la política pública y el análisis organizacional.	
Inquietudes de los objetivos específicos a inquirir.				
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es su objeto de estudio y naturaleza conceptual? - ¿Qué elementos incluyen su proceso de construcción? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál su objeto estudio? - ¿Cuáles son sus bases y críticas teóricas? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo se vincula el análisis organizacional al enfoque de política pública? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿La hipótesis y justificación se validaron? 	
↑	↑	↑	↑	

¹⁸**Nota:** Las flechas responden a la finalidad de cada capítulo y a su objetivo específico.