

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
ISSN 0187-8484 No. 48 ENERO ABRIL 2001

HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Análisis y Aportaciones.



Revista iapem

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Belchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González

CONSEJO DIRECTIVO 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez
Presidente

Santiago G. Velasco Monroy
Vicepresidente

Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
José Chanes Nieto
Julio César Olvera García
Rafael del Castillo Ruíz
Consejeros

Héctor Luna de la Vega
Tesorero

Roberto Ramírez Pérez
Secretario Ejecutivo

SEDES

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced,
C.P. 50080. Tels. (017) 214-38-21 y
214-06-89 Fax. (017) 214-07-83.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Felipe Villanueva 601-B
Col. Morelos, C. P. 50120
Toluca, Estado de México.
Tel. (017) 270 3454, Fax (017) 270 4384

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01) 5565 7411
Fax. (01) 5390 9684

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. (01) 5971 1731
Fax. (01) 5971 1908

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (017) 283 1600

EDICIÓN

Revista IAPEM

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Tels. (017) 214 38 21 y 14 06 89
Fax. (017) 214 07 83

ISSN 0187-8484

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo
del Título Núm. 2967-93

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM. Toluca, México. Julio de 2001.

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los
autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de
Administración Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial: D. G. Julia García Acuaautla
D. G. Javier Mercado González-Rubio
D. G. Jasmín Araceli Padua Marin

Fotografía: Jorge Ortega
Diana Solís
Alejandro Zarur

DIRECTORIO

Enrique Mendoza Velázquez
Presidente

Roberto Ramírez Pérez
Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán
**Capacitación y Desarrollo
Municipal**

Guillermo Legorreta Martínez
Difusión y Vinculación

César Ortega Elizalde
Extensión

Alejandro Zarur Osorio
Investigación

Jorge Derbez Gómez
Sistemas e Informática

Arturo Valdés López
Administración y Finanzas

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

Guillermo A. Segura Peral
Ixtlahuaca

La tarea de reflexión y debate del Instituto de Administración Pública en el estado de México, se ha significado por la secuencia institucional de sus textos y obras. De ahí que la renovación de los consejos directivos, no influyen, ni modifican el compromiso con nuestros lectores para depositar en sus manos, las diversas novedades editoriales.

En esta oportunidad, el número 48 de la Revista IAPEM, coincide con la inauguración de una nueva etapa, que aspira retomar los aciertos y activos que a través del tiempo, han consolidado las acreditadas directivas que nos anteceden.

Hacia una Nueva Gestión Pública. Análisis y Aportaciones, incorpora en sus páginas, una serie de ensayos, que se orientan a discutir un tema de relevante actualidad, justo cuando los enfoques de gerencia pública, gobernación corporativa, administración cruzada y los considerados puramente tradicionales, hacen acopio de sus principales argumentos para marcar derroteros en el corto y mediano plazos.

La presente, incluye varias innovaciones que pretenden contribuir a la calidad del producto final. No hay que olvidar que, en principio, la denominación revista, es una invitación, a **revisar, recapitular, reformar, reposicionar**, como antídoto a lo rutinario, **cíclico y/o monótono**.

Por otra parte, el diseño retoma en su distribución mayor espacio, flexibilidad y oxigenación en los textos, sin demérito de su profundidad y rigor.

Periodicidad, seriedad, oportunidad, pertinencia, trascendencia de los ensayos, son elementos que se convierten en égidias fundamentales para la revista; son la razón de ser esta provocación editorial.

Bienvenidos a estas páginas que nos convocan a dialogar, discrepar, consensar; para, finalmente, coincidir que es en la discusión constructiva, donde encontraremos respuestas a los retos que nos plantea la atención de la expectativa social, que espera, exige, una administración pública con sentido y calidad humanos.

1897
The first of the year
was a very successful one
and the business was
very good.

The second of the year
was also very successful
and the business was
very good.

The third of the year
was also very successful
and the business was
very good.

The fourth of the year
was also very successful
and the business was
very good.

The fifth of the year
was also very successful
and the business was
very good.

1897
The first of the year
was a very successful one
and the business was
very good.

Contenido

No. 48 Enero - Abril

¿ESTADO MODESTO, MERCADO ALTIVO? <i>Nicolás Rodríguez Perego</i>	6
RETOS DEL ESTADO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO <i>Miguel Guerrero Olvera</i>	30
HACIA UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA <i>Hilda V. Pérez Campuzano Víctor E. Díaz Posadas</i>	56
PROFESIONALIZACIÓN PARA EL CAMBIO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO <i>Juan Montes De Oca Malvaez</i>	78
RELACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN <i>Pablo Alberto Vinageras</i>	96
PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA DEL CRECIMIENTO HABITACIONAL POPULAR EN TLALNEPANTLA DE BAZ <i>J. Guadalupe Martínez Granados</i>	126
REVISIÓN AL MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX. Una Propuesta Alternativa <i>José Juan Sánchez González</i>	152
LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES EN AMÉRICA LATINA. Prolegómenos de un campo de conocimiento <i>Alexander Nemer Naime Libián</i>	166

¿ESTADO MODESTO, MERCADO **ALTIVO**?

Por:

*Nicolás Rodríguez Perego**

Introducción

Desde hace un par de décadas, dentro de la tendencia a reducir el papel del Estado y redefinir las funciones del sector público, se introdujo en el lenguaje de la administración pública una serie de términos empleados anteriormente entre los especialistas de la administración empresarial. Por ello se habla ahora, con cierta naturalidad, de

“gestión pública”, “gerencia pública”, “nueva gerencia pública” y se pregonan la necesidad de introducir técnicas de gestión diseñadas y aplicadas originalmente en organizaciones cuyos objetivos tienen que ver con la industria y el comercio, en el ámbito de la actuación privada. En ese sentido, es también normal que se expongan los beneficios para el sector público de utilizar, para mejorar el funcionamiento de sus órganos, principios, métodos y técnicas que son característicos de ciertos novedosos enfoques administrativos de origen industrial, tales como: “Administración por Objetivos”, “Desarrollo Organizacional”, “Calidad Total”, “Aseguramiento de la Calidad”, “Automatización” y “Reingeniería”.

Este fenómeno ha sido visto como un efecto de la ideología privatizadora, propia del neoliberalismo económico y de su devoción por el mercado, materializada en los últimos años por las denominadas “apertura comercial” y “globalización económica”. En ese orden de ideas, algunos pudieran pensar que se trata de la desaparición de las funciones públicas, basada en la ineficiencia e ineficacia de los organismos que las desempeñan y en la tan repetida, pero no por ello totalmente cierta, afirmación de que el Estado es muy mal administrador. Sin embargo, el proceso no ha significado la desaparición total de las funciones del Estado, sino que se trata de una reducción de su papel, al considerarse imprescindible la supervivencia de ciertas tareas bajo su conducción. Se ha hecho evidente, entonces, la necesidad de emplear de manera racional los recursos públicos y, para ello -parece ser la idea predominante- nada mejor que utilizar los principios y las técnicas que las empresas privadas emplean para hacer más efectivo su funcionamiento y, por consiguiente, lograr sus objetivos y metas.

Existe, entonces, una contracción del ámbito de lo público y una tendencia a insistir en la necesidad de implantar técnicas que garanticen la buena administración de aquello que queda bajo su control, entendiendo por buena administración la que se basa en la

**Maestro en Administración Pública y actualmente cursa estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México.*

experiencia y desarrollo de organizaciones privadas, fundamentalmente las empresariales. El propósito de este trabajo es presentar la situación en relación con lo que constituye uno de sus aspectos más interesantes: el replanteamiento de lo que debe entenderse por "público" y lo que debe considerarse "privado". No se trata de un estudio filosófico en el que se discuta la esencia misma de ambos conceptos, sino de la presentación de algunas de las manifestaciones prácticas del fenómeno. En la primera parte del trabajo se hace una breve semblanza del Estado Social, siguiendo con los rasgos característicos del Estado moderno y de la Gestión Pública, para terminar con la mención de algunos de los principios y técnicas que han sido trasladados de un ámbito al otro.

En la segunda parte se hace énfasis en un aspecto menos discutido de esta nueva circunstancia, pero no por ello menos importante, constituido por el hecho cierto de que las relaciones dentro de las empresas, han venido siendo interpretadas más allá de simples relaciones laborales y se intenta revestirlas de un sentido de trascendencia que, por su insistencia y aparente aceptación, por lo menos doctrinariamente hablando, podría pensarse en una irrupción de la organización empresarial en terrenos que fueron propios de otras organizaciones, principalmente de las de carácter público.

1. La reciente evolución del Estado

El Estado siempre ha sido sometido a modificaciones. La diferencia es que desde el siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX, esas transformaciones significaron un crecimiento cuantitativo y un desarrollo cualitativo, mientras que a partir de esos años, la característica de las modificaciones cambia en el sentido de que lo que se busca es una disminución de sus

funciones. Desde el llamado "Estado Liberal", ocupado solamente de mantener el orden y resguardar la soberanía, se encuentran posteriores denominaciones que sucesivamente destacan una participación creciente de órganos públicos en una gran diversidad de actividades. Después de la Segunda Guerra Mundial surge la modalidad conocida como "Estado de Bienestar", al que también se llamó, con una connotación más amplia, "Estado Social".

"Hoy, el Estado está inmerso en un proceso de cambio que, como ya se dijo, ha implicado su reducción y la simplificación de sus funciones. Además, se ha planteado como imprescindible la implantación de mecanismos de gestión y de control para garantizar el buen manejo de los recursos de que dispone, en las organizaciones que integran el sector público".

Aunque estas circunstancias puedan hacer creer, en un primer momento, que sólo se trata de volver al "Estado Liberal", las condiciones actuales muestran claramente que no es así, ya que el replanteamiento de las relaciones comerciales ha provocado un desequilibrio en las funciones y en el ámbito mismo de competencia estatal cuya principal consecuencia en este campo es el futuro incierto del Estado-nación, tal como ha sido conocido hasta ahora.

Ha aparecido ya una interesante posición teórica que plantea la necesidad de rebasar un Estado que se "viste de gerente" para ubicarlo en la posición justa y adecuada que la sociedad reclama, ante los nuevos retos y las nuevas expectativas. En ese sentido,



Jorge Ortega

ante los desastrosos resultados políticos y sociales de un sistema que despolitiza al Estado y lo recubre de características empresariales -insistiendo en los errores del gobierno y en las bondades del mercado-, Omar Guerrero propone una revitalización de la política y el rescate de funciones que no fueron la simple manifestación de una etapa histórica determinada, sino que caracterizan al Estado, más allá de cualquier denominación. "Tal es el motivo por el cual la segregación de programas sociales

por vía de expropiación o por efecto del desinterés gubernamental, significa el abandono de uno de los afluentes más preciados de legitimidad política de los gobiernos y la claudicación del principal deber de ofrecer protección a la ciudadanía".¹

1.1. El Estado Social

En el fondo, a lo largo del desarrollo histórico que enmarca la aparición del Estado Social, estuvo siempre la vieja preocupación por corregir los efectos de una convivencia sustentada sobre la propiedad que, normalmente, provoca desigualdades y problemas, cuya gravedad puede poner en peligro la supervivencia de la propia sociedad. Vale la pena mencionar que el papel otorgado al Estado, dentro de esta idea correctora, fue predominante en los países industrializados y fue en aquellos países donde se cuestionó recientemente dicho papel y se planteó su reforma sustancial, porque el modelo parece haberse agotado. En los países subdesarrollados se ha actuado en la misma dirección, pero, por no estar en las mismas condiciones, por tratarse de otras realidades, en cuanto a niveles de desarrollo y de distribución de la riqueza, los efectos han sido diferentes.

La Alemania de la posguerra lleva a nivel constitucional, en 1949, la idea de que el Estado es social, además de federal y democrático.² Esto constituyó en ese país, y en los otros que con él compartieron características de la civilización industrial, la necesaria adaptación del tradicional Estado liberal burgués a las condiciones sociales que esa civilización produjo. La interesante presentación que hace García Pelayo del desarrollo del concepto de Estado Social y de la transformación práctica que significó, no solamente muestra características que permanecen hoy en día, sino que son la prueba de que en los últimos años de la década de los setenta del siglo XX, no se vislumbraba una transformación del Estado en términos regresivos, hacia una disminución de sus labores, como ha venido sucediendo.

La tendencia que nace en aquel entonces y permanece todavía, es la integración de los dos ámbitos, público y privado, a través de la interacción Estado y sociedad. "Más que ante dos términos definidos nos encontramos ante lo que los norteamericanos denominan "complejo público-privado", en el cual muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas a la vez que éstas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales. En realidad se trata de un nuevo planteamiento del problema clásico de las relaciones entre el Estado y la sociedad que, en términos de abstracción sistémica, podría expresarse de la siguiente manera: el sistema estatal y el sistema social, son partes de un metasistema, es decir hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales, igualmente complementarios".³

Pero el Estado Social no estaba aparentemente en vías de extinción, sino que había

¹ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. p. 242

² Citado por García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977. pp17

³ *Ibidem*. p. 25

demostrado tantas virtudes que sólo era necesario vigilarlo para evitar que tentaciones totalitarias lo llevaran a impedir el desenvolvimiento sano y armonioso de la propia sociedad. En ese sentido, sus fines eran garantizar las condiciones mínimas de existencia a los ciudadanos para lograr la estabilidad del sistema, para lo cual se transformó en un Estado distribuidor – responsable de la distribución adecuada de lo producido–, en un Estado manager –que a su función de regular el sistema económico, añade la de apoyar con infraestructura y promoción las labores productivas, la de planificador del desarrollo y la de encargado directamente de la producción de ciertos bienes y servicios.

El Estado Social no denotaba simplemente una función determinada, como sucedía con los términos Estado de bienestar o Estado asistencial; era más que eso y para ello requería (esto también es algo que ha vuelto a plantearse como condición del Estado neoliberal) de un sistema “democráticamente articulado” en el cual la sociedad tomase parte activa y no permaneciera como simple receptora de los beneficios de sus decisiones.⁴

La condición complementaria de Estado y sociedad ha sido una de las características de este modelo. Como bien lo recuerda J. J. Sánchez G., el hecho de que el Estado asumiera labores consideradas dentro del campo de la acción de los particulares, no significó una disminución de la potencialidad de éstos sino, por el contrario, constituyó un instrumento para el desarrollo social y para garantizar las condiciones que permitiesen un mejor rendimiento de la acción individual.⁵ La reforma del Estado planteada recientemente, considera una nueva delimitación de lo público y lo privado porque parece estar preocupada fundamentalmente por aminorar la intervención del Estado en asuntos sociales. La complementariedad mencionada está

en juego con los mecanismos impulsados por esta reforma del Estado, creándose una situación contraria a la anterior que no produce efectos similares. Antes, la fortaleza del Estado garantizaba el desarrollo social, en cambio, la debilidad estatal de ahora no es garantía de ese desarrollo. Por otro lado, las medidas puestas en marcha han provocado una situación delicada deformadora de los órganos públicos restantes, en cuanto se les deja actuar pero no se les suministran los recursos adecuados para hacerlo cabalmente. “Las prescindibilidades, los retiros voluntarios, los congelamientos de vacantes, las restricciones a la inversión pública, han contribuido a encoger al Estado, pero, en muchos casos, aumentaron simultáneamente su deformidad”.⁶

1.2. El Estado moderno y la Gerencia Pública

“Dos de las características más importantes del nuevo Estado son la tendencia a conceder autonomía a las instituciones públicas y diseñar y aplicar instrumentos de evaluación enfocados hacia los resultados obtenidos”.

Esta situación ha revivido el interés por los principios y técnicas utilizados en el sector privado, en donde la necesidad de emplear cuidadosamente los escasos recursos con que se cuenta, produce de manera natural un énfasis en la definición clara de los objetivos y en que los resultados coincidan con lo previsto. Por todo ello, han aparecido las denominaciones ya mencionadas de “Gestión Pública” y “Gerencia Pública”, derivadas de la traducción del término “management”, empleado en inglés para referirse al manejo y dirección de las empresas, siendo específicamente en los Estados

⁴ *Ibidem*. pp. 30-51

⁵ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998. p. 36

⁶ Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. FCE, México, 1994. p. 68

Unidos donde se comienza a hablar de "public management" para dar a entender la necesidad de un manejo eficiente de los recursos públicos por parte de las organizaciones del sector. No existen diferencias entre ambas versiones al castellano, a no ser el hecho de que en España se prefirió el primero y en algunos países de América Latina el segundo, utilizándose ambos, de manera indistinta.⁷ Pero el problema de fondo no es qué término usar o cuál es el más adecuado; se trata, realmente, de señalar que el vocablo tradicional "Administración Pública" ya no es suficiente para denominar el campo en el cual se mueven las organizaciones encargadas de realizar actividades públicas.

La insuficiencia del término que, por supuesto, refleja la de la disciplina misma que con él se designa, surge de su estrecha relación con la ciencia política y de la exagerada preocupación por las disposiciones legales y por los procedimientos formales, que han sido rasgos distintivos de su desarrollo, pero que no necesariamente estuvieron presentes en sus inicios. No hay que olvidar que, precisamente, la dicotomía política-administración surgió de la intención de resaltar la función ejecutiva, directiva, coordinadora de recursos para alcanzar objetivos, que ahora renace con mayor ímpetu. Vale la pena transcribir aquí dos párrafos escritos por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX, en los cuales es fácil deducir la preocupación porque las cosas en el campo de la Administración Pública se hagan bien y -lo que es más relevante dado el interés que se muestra ahora por la evaluación y por la "rendición de cuentas"- porque exista una información adecuada y una discusión ciudadana alrededor de las acciones administrativas:

"Los debates no son más indispensables en los problemas de la legislación que en las cuestiones de administración. Aún es más importante saber cómo se construye la casa,

que saber cómo ha concebido el arquitecto sus planes y ha calculado los diversos materiales de que tiene necesidad"... "yo no digo sólo que una Administración sobre la cual se discute y a la cual se interroga es la única Administración honrada y eficaz; yo añado que un pueblo no se gobierna realmente él mismo, sino cuando discute sobre su Administración y la interroga".⁸

Así mismo, es altamente recomendable la lectura de algunos textos, escritos hace ya tiempo, en los cuales se plantea la necesidad de cuidar los recursos públicos, basados en la idea de que éstos también son escasos y, además, pertenecen a todos los ciudadanos. El primero de ellos fue escrito por Lasswell en 1951 y publicado posteriormente, junto con otros relacionados con el tema, en una excelente edición de Luis Aguilar.⁹ En definitiva, al adoptarse ahora una nueva nomenclatura se pretende mostrar la necesidad de asumir los retos de la nueva realidad, no sólo con un cambio formal de vocabulario, sino con nuevas y eficaces herramientas que permitan, por un lado, teóricamente hablando, una explicación amplia y consecuente de los nuevos fenómenos a los que la disciplina se enfrenta y, por el otro lado, desde el punto de vista práctico del funcionamiento concreto del organismo público, el desempeño esperado que justifique plenamente su existencia.

Esta rápida incursión en los planteamientos teóricos relativos a la revisión del sector público, en cuanto a sus organismos y el desarrollo de las funciones que se les encomiendan, quedaría incompleto si no se hace una breve referencia al "institucionalismo". En este campo existen posiciones diferentes ya que para algunos "institución" es una asociación grande o importante; otros la identifican con sus efectos ambientales y otros la hacen equivalente a los efectos culturales o históricos. La organización formal, en rigor,

⁷ Cabrero, Enrique. "Gestión Pública ¿La Administración Pública de siempre con un nuevo disfraz?", estudio introductorio, en Bozeman, Barry (comp.), *La Gestión Pública, su situación actual*. FCE, México, 1998.

⁸ Wilson, Woodrow. "El Gobierno Congresional y la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública* núm. 43. INAP, México, jul.-sep. 1980. pp. 120-121

⁹ Aguilar, Luis (ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996. 2ª. Ed.

no es institución, pero es uno de los medios más importantes para la institucionalización. Las instituciones son "estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades".¹⁰ En ese sentido son algo más trascendentes que simples organizaciones. Hay un elemento valorativo inmerso en la idea de institución relacionado con el interés y la utilidad que para la comunidad pueda tener su existencia y funcionamiento, en términos de los efectos que produce.

Ayala Espino también llama la atención sobre el error que se comete cuando se confunde a las instituciones con las organizaciones públicas y privadas, y al respecto señala: "mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado, por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes".¹¹ Existe una larga tradición en el estudio de las instituciones, destacándose el reconocimiento de las instituciones económicas, como las principales forjadoras del desarrollo social. El nacimiento y consolidación del capitalismo, la revolución industrial y sus más importantes manifestaciones, dieron lugar a instituciones que vinieron a ocupar un lugar al lado de las instituciones políticas y religiosas, propias de civilizaciones anteriores.¹²

La utilización de recursos nemotécnicos a través del uso de términos que inician con una letra determinada, tan común entre los estudiosos de la administración de empresas¹³, no podía faltar en esta arremetida a favor del empleo de principios y técnicas empresariales en las organizaciones públicas. Jones y Thompson, por



Jorge Ortega

ejemplo, hablan con entusiasmo de las cinco "R" de la nueva gerencia pública: la Reestructuración, la Reingeniería, la Reinención, la Realineación y la Reconceptualización. La Reestructuración se considera el primer paso en el proceso de cambio y significa "eliminar todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores".¹⁴ Este primer paso debe conducir al establecimiento claro de los componentes de la organización en relación con la responsabilidad otorgada y puede traer consigo un aplanamiento de la estructura, favoreciendo la delegación de autoridad. El concepto de Reingeniería es tomado, sin ninguna modificación, de sus creadores Hammer y Champy, quienes diseñaron el modelo con la expresa intención de ofrecer una herramienta a las grandes empresas para facilitarles la adaptación a las nuevas condiciones del entorno, despojándose de principios que corresponden a la dirección de empresas de finales de siglo XIX e inicios del XX, basados en los anteriores planteamientos de Adam Smith.¹⁵ Aparece aquí, entonces, la idea de que "no hay que arreglar nada, hay que empezar de cero"; hay que olvidarse de las tareas y concentrarse en los procesos; además de recomendar algo que es fundamental en el modelo: el uso adecuado de herramientas de cómputo que permita una disminución del número de empleados.

¹⁰ Jepperson, Ronald. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell y Dimaggio (comps.), *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. FCE, México, 1999. p. 198

¹¹ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. FCE, México, 1999. p. 64

¹² Jepperson, R. y Meyer, John. "El orden público y la construcción de organizaciones formales", en Powell y Dimaggio. *Op. cit.*

¹³ Ver, por ejemplo: Peters, T. y Waterman, R. *En busca de la excelencia*. Lasser Press Mexicana, México, 1984.; Pascale, R. y Athos, A. *El secreto de la técnica empresarial japonesa*. Grijalbo, México, 1984.

¹⁴ Jones, L. y Thompson, F. "Un modelo para la nueva Gerencia Pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado", en *Revista Reforma y Democracia* núm. 15. CLAD, Caracas, oct. 1999.

¹⁵ Hammer, M. y Champy, J. *Reingeniería*. Norma, Bogotá, 1994. pp. 10-18

La Reinención es vista como la aplicación del pensamiento estratégico y de la planificación en la búsqueda de nuevos mercados. Aquí el concepto de mercadeo adquiere un valor muy importante y comprende "las relaciones entre investigación de mercado, desarrollo de programas, distribución de los precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente".¹⁶ La Realineación resulta de una "estructura de contingencia institucional consistente con las oportunidades emergentes del mercado y con la estrategia desarrollada en el marco de la reinención".¹⁷ Aquí aparece uno de los más recientes y más útiles enfoques para el desempeño global de las empresas, integrante básico de la Teoría de Sistemas, el enfoque de "contingencia", también llamado "situacional", según el cual no existe una mejor estructura, ni una mejor técnica que otra, las condiciones del entorno serán las encargadas de determinarlas. Se trata de entender las interrelaciones dentro de la organización, así como entre la organización y su medio ambiente, observando en qué forma operan bajo condiciones variables y en circunstancias específicas.¹⁸

La Reconceptualización se explica como una especie de aprendizaje del gerente y de la propia organización para crear autoaprendizaje, adquirir capacidad de adaptación y motivar el conocimiento. Para explicar este concepto, Jones y Thompson se basan en la conocida obra "En Busca de la Excelencia", en la cual se encuentra un ejemplo exitoso de la aplicación en un banco norteamericano de "los valores fundamentales de la compañía", después de que fue adquirido por un banco japonés. Los valores y metas de la organización deben ser explicados a los empleados, sin descuidar "un alto grado de entrenamiento para enseñar a los empleados qué hacer y cómo hacerlo". Lógicamente, a los valores,

claridad en las metas y al entrenamiento efectivo, deben agregarse la estabilidad del personal y el fomento de un ambiente de trabajo que facilite la amistad y la confianza entre los empleados de la organización.¹⁹

Construir un nuevo tipo de Estado, equidistante de la concepción neoliberal y del fracasado Estado Social, parece ser el reto de finales del siglo XX y principios del XXI. Un documento reciente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) insiste en la necesidad de reformar la administración pública, para otorgarle los mecanismos que le permitan atender las nuevas funciones derivadas de la transformación del papel del Estado. Ya es posible hacer una evaluación de las primeras medidas tomadas en ese sentido en los países latinoamericanos, que fueron, en los años ochenta, caracterizadas por la apertura comercial y el ajuste fiscal. Aunque se logró el objetivo principal de reducir el tamaño del Estado, esta primera etapa no resolvió los problemas básicos que estos países enfrentan. El propósito, entonces, del documento del CLAD es presentar una serie de recomendaciones y medidas concretas para que, en lo que ahí se llama una "segunda generación de reformas", se reconstruya el aparato estatal, teniendo como mira la solución de "tres grandes problemas específicos de la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social".²⁰

Para reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión, el documento recomienda implementar una reforma gerencial que, aunque inspirada en las transformaciones organizacionales planteadas para el sector privado, debe adaptarse al contexto político democrático en el cual se encuentra el sector público. Aquí se recuerda que existe una diferencia básica entre ambos tipos de organizaciones;

¹⁶ *Ibidem.* p. 11

¹⁷ *Ibidem.* p. 19

¹⁸ Kast, F. Rosenzweig, J. *Administración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y Contingencias.* McGraw Hill, México, 1990. pp. 121-122

¹⁹ Jones, L. y Thompson, F. *Op. cit.* pp. 23-24

²⁰ CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina.* Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1998. p. 4

mientras que la empresa es guiada por la esperanza de obtener beneficios económicos, los organismos públicos deben motivarse por la búsqueda del interés colectivo. En cuanto a las características y objetivos de la reforma gerencial propuesta, el documento menciona las siguientes: a) la profesionalización de la alta burocracia; b) transparencia de la administración y responsabilidad de los funcionarios; c) descentralización de la ejecución de los servicios públicos; d) desconcentración organizacional de dependencias centrales a agencias descentralizadas; e) control orientado hacia los resultados; f) diseño y aplicación de nuevas formas de control, que incluya la preocupación por resultados, costos, prestación del servicio en términos de competencia, y evaluación de parte de los ciudadanos; g) existencia de dos formas de unidades administrativas autónomas, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que se ubican en un espacio público no-estatal; h) orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; i) democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servidor público a través de una rendición de cuentas ante los ciudadanos, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad.²¹

Los cambios planteados a partir de la década de los ochenta se basan en una ruptura con el viejo modelo estatista y un replanteamiento de la cuestión económica. En México, el proceso inicia con claridad a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Entre las medidas propuestas, en el que se llamó Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cabe destacar la disminución del gasto público y la reestructuración de la administración pública, al mismo tiempo que se buscaba el restablecimiento de las condiciones mínimas para el funcionamiento del aparato productivo, alentando la operación eficiente de las instituciones financieras y del

mercado cambiario. Al mismo tiempo, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se planteó la recuperación económica y el cambio estructural como los aspectos de mayor importancia para el nuevo gobierno.²² Comenzaba así el desmantelamiento del modelo proteccionista y de sustitución de importaciones y se entraba de lleno en un nuevo orden económico internacional que planteaba la apertura de los mercados. En el sexenio siguiente el proceso continuó y se profundizó a través de la privatización del sector paraestatal y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Es de hacer notar que el proceso en México requería de la democratización que con insistencia se señala en el documento del CLAD. Con altibajos, con imperfecciones propias de una transición, esa democratización ha dado sus frutos más relevantes al producirse un cambio de partido en el gobierno, el 2 de julio de 2000, por primera vez después de setenta años. Ese cambio no es ninguna garantía de que se llevarán a cabo las transformaciones que el país necesita para mejorar sus condiciones económicas y sociales. Sin embargo, se trata de un paso trascendental y de una apertura política susceptible de producir otras modificaciones que de manera paulatina irán ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de aprender a moverse en un sistema que les garantiza participación y que les otorga facultades de control sobre las organizaciones públicas y hacia los encargados de su administración.

Como bien lo señala Crozier²³, la reacción anti-intervencionista presente en todos los países occidentales no se debe a que el Estado pueda o deba retirarse de la economía, sino a que los problemas que actualmente se le plantean son diferentes y, por lo tanto, lo obligan a redefinir su papel. En ese sentido, la gestión directa o activa del Estado en la economía requiere

²¹ *Ibidem*, pp. 9-16

²² Medina Peña, Luis. *Hacia un nuevo Estado. México, 1920-1994*. FCE, México, 1995.

²³ Crozier, Michel. *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*. FCE, México, 1995.



Jorge Ortega

de un replanteamiento completo, en el cual será importante garantizar la igualdad de las personas y la protección del ambiente a través de regulaciones simples, que no inhiban el libre juego de la producción y del comercio en la competencia, pero que susciten

la colaboración de los ciudadanos. Por otro lado, la evolución de la sociedad industrial lleva a que, en los últimos años, la tradicional distinción entre lo económico y lo social tienda a desaparecer. En efecto, parece que las mismas nuevas condiciones de competitividad y, dentro de ellas, el estudio de las características del modelo japonés de administración empresarial -en el que parece jugar un importante papel el reconocimiento de las relaciones humanas, olvidadas en el modelo formal de las empresas occidentales- han provocado la inmersión de aspectos sociales dentro de la lógica de la empresa, dando lugar a una interesante situación de reposicionamiento del que todavía no se conocen las últimas consecuencias.

1.3. Organización pública y eficiencia

No es reciente la relación entre la Administración Pública y ciertos conceptos de gestión que parecen inherentes a la dirección de empresas privadas, tales como el de eficiencia. Desde el momento mismo en que nace esta disciplina en los Estados Unidos, dando pie a la famosa dicotomía política-administración, se introducen a su estudio los principios del taylorismo y posteriormente se fueron incorporando los nuevos principios de los siguientes enfoques de la administración privada. Esta estrecha relación se explica porque las fuentes política y jurídica de la administración pública no aportaron los elementos técnicos

para el funcionamiento eficaz de sus organizaciones y, además, por el carácter burocrático ampliamente aceptado en la administración pública y que, de hecho, corresponde a lo que el propio Weber llamó "el tipo de organización más eficiente", no haciendo distinción entre la naturaleza pública o privada de la organización de que se tratase. Esta autoridad legal-racional, moderna, se basa en reglas pactadas por los miembros de la asociación, por lo cual no se obedece a una persona sino "al derecho" y dentro de la competencia previamente delimitada. Por otro lado, la división interna del trabajo supone una jerarquía entre las diferentes "autoridades" con la exigencia de una formación profesional determinada de quienes están llamados a ejercerlas y con total separación entre su propio patrimonio y el de la asociación.²⁴

A partir de Taylor y de Fayol se integra el pensamiento administrativo formal, sistematizado, como parte fundamental del tipo de organización magistralmente interpretado por Max Weber al diseñar, basándose en la realidad surgida de la consolidación del capitalismo con la revolución industrial, el modelo burocrático. Era necesario que la autoridad perdurara, trascendiera en el tiempo para que las modernas organizaciones pudiesen realizar sus labores de manera permanente. La autoridad carismática y la autoridad tradicional fueron desplazadas por la autoridad legal-racional basada en reglas preestablecidas, en la capacidad técnica y en la impersonalidad de las relaciones personales que constituyen el motor de las organizaciones. A pesar de las limitaciones que el modelo posee, relacionadas con el desconocimiento de la existencia de la estructura informal y la simplificación del factor humano y social, pretendiendo que todo funciona tal como se planea, siempre y cuando se apliquen adecuadamente los principios de una buena programación, esta concepción formal y mecanicista de la

²⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, México, 1977.

²⁵ Kliksberg, Bernardo. *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la Teoría de la Organización*. Paidós, Buenos Aires, 1978. p. 269

organización tuvo aceptación entre los empresarios y un alto grado de difusión porque en definitiva, "era la tecnología que la gran empresa necesitaba".²⁵

Sin embargo, el conocimiento, el análisis y la aplicación de los principios teóricos desarrollados para las empresas privadas, por parte de los estudiosos de la Administración Pública y por los propios administradores públicos, no tuvieron resultados prácticos similares, en ambos campos. El devenir real del funcionamiento de las organizaciones públicas estuvo siempre cargado de aspectos de orden político y de condiciones específicas que dificultaron un funcionamiento racional, mientras que en el sector privado se desarrollaron herramientas destinadas a la mejora del rendimiento y del efectivo desempeño.²⁶ Pero ello no quiere decir que las primeras no hayan requerido aplicar mecanismos que permitan un uso adecuado de sus recursos, ni que en el segundo no se presenten aspectos de carácter político. El término burocracia, con toda la carga peyorativa que ahora tiene, se ha reservado a las organizaciones del sector público y las deficiencias de su funcionamiento -consideradas como propias de la burocracia- siempre se refieren a esas organizaciones, olvidándose que la estructura organizativa de cualquier empresa privada obedece claramente a las características del modelo weberiano y que muchas de sus fallas se manifiestan también en ellas.²⁷ La formalidad propia de la estructura organizativa, la existencia de normas previamente establecidas para obtener una adecuada integración y coordinación de los recursos empleados, la necesidad de definir, diseñar y aplicar métodos y procedimientos, dispositivos de evaluación y de control, han estado siempre presentes en ambos campos, como característicos de la actividad administrativa.

"Muchas de las técnicas que ahora se intentan aplicar en las organizaciones privadas, con la intención de mejorar su rendimiento y lograr un ambiente laboral más propicio para la convivencia y la satisfacción del personal, tendrían mayor posibilidad de éxito en las organizaciones públicas, dada su naturaleza misma y las condiciones de su estructura y funcionamiento".

Para sostener esta afirmación es necesario hacer una breve incursión por los principios del enfoque de calidad, uno de los enfoques más populares entre los administradores privados, sobre todo después de que se dieron a conocer los rasgos fundamentales de la admirada gestión empresarial japonesa, en los años ochenta del siglo XX. Algunas de las obras que contribuyeron a ese conocimiento y admiración, convertidas en verdaderos "best sellers", serán mencionadas en la segunda parte del trabajo. A continuación se hará referencia a los más importantes autores del enfoque de calidad, llamado también de "Control Total de la Calidad" o de "Calidad Total".

Una rápida incursión por los 14 puntos de Deming, muestra como el enfoque otorga prioridad al comportamiento de los dirigentes o responsables de la organización. "Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio", primero de esos puntos, significa, por supuesto, la aplicación de las herramientas técnicas necesarias que garanticen la mejora buscada. Sin embargo, corresponde a los directivos establecer las condiciones que motiven a los participantes en el proceso a un comportamiento que tenga como propósito buscar mejoras en el producto fabricado y en el servicio prestado, lo que va más allá de la simple

²⁶ Lhérisson, Hugues. "Estudio introductorio", en Lynn y Wildavsky (comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. FCE, México, 1999.

²⁷ Golembiewsky, Robert. "El comportamiento y la Teoría de la Organización en el sector público", en Lynn y Wildavsky (comps.), *Op. cit.*

aplicación de ciertos métodos o procedimientos. "Adoptar la nueva filosofía", el segundo punto, se encuentra plenamente inmerso en el ámbito de la voluntad de los integrantes de la organización. La adopción debe darse en todos los niveles, pero es en el nivel superior donde tiene mayor trascendencia e importancia para el desenvolvimiento organizacional. Los siguientes puntos conciernen, en aspectos específicos, al mejoramiento de las relaciones humanas y constituyen un programa de administración, en lo que Deming señala como una transformación que "sólo puede realizarla el hombre, no el hardware (ordenadores, aparatos, automatización, nueva maquinaria); una compañía no puede comprar un camino hacia la calidad".²⁸

El involucramiento de los líderes de la empresa y el cambio de actitudes a favor de la calidad, son dos de las condiciones que Crosby repite con insistencia a lo largo de sus obras. Haciendo a un lado cierta ligereza en el empleo de términos que harían pensar en la sencillez de la puesta en marcha de los principios y técnicas de la calidad, que se manifiesta hasta en el título de sus libros, el propio Crosby advierte sobre la poca efectividad de un simple cambio formal, sin el previo convencimiento del personal directivo y del resto de los participantes. "Cambiar una cultura no implica enseñar a las personas un conjunto de técnicas nuevas o reemplazar sus estándares de comportamiento por nuevos patrones. Es cuestión de intercambiar valores y proporcionar modelos de conducta; lo cual se logra modificando las actitudes".²⁹ *Calidad sin Lágrimas* y *La Calidad no Cuesta*, son algunos de los títulos de los libros de Crosby que señalan su intención de hacer ver lo fácil que resulta poner en marcha un programa de esa naturaleza y obtener los buenos resultados que se buscan. El subtítulo del primero de esos libros va más allá al pretender que allí se sientan las bases para dominar "el arte de administrar

sin problemas". Esta es, sin duda, una afirmación engañosa pues, cualquiera que sea la técnica aplicada, la administración no es sólo una actividad que enfrenta problemas permanentes, sino que su función esencial es solucionarlos.

Juran señala que la trilogía integrada por la "planificación de la calidad", el "control de calidad" y la "mejora de la calidad", como tres procesos sucesivos, constituyen la base de la gestión estratégica de la calidad, a la que define como "un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de calidad por toda la empresa".³⁰ Para este autor, las causas de la crisis de las empresas occidentales se encuentran en la desvinculación entre los diferentes departamentos y a la tradicional concepción de que la calidad es un problema a ser solucionado únicamente a niveles de producción y que sólo debe ser atendido en las empresas dedicadas a la manufactura de bienes.

Para alcanzar lo que él llama "revolución conceptual en la gerencia", Izhikawa resalta seis aspectos principales. Hay que establecer primeramente una distinción entre la ganancia inmediata del corto plazo y la calidad. También debe evitarse la evaluación basada en periodos cortos que fomenta cierto efectismo sin proyección permanente en el tiempo. Así mismo, adaptarse a las necesidades y tendencias del consumidor es clave para el éxito de la calidad. Por último, considerar a las diferentes áreas de la empresa como "clientes" y "proveedores" entre sí, con lo cual se garantiza que los directivos se involucren más y acepten sus funciones en términos de "servicio" y no de simple mando o dirección. Vale la pena resaltar un aspecto que Izhikawa define como "el respeto a la humanidad como filosofía gerencial" y a través del cual, enfatiza la necesidad de una verdadera delegación de autoridad dentro de la empresa y que se haga sentir a cada miembro de ella, sin

²⁸ Deming, Edward. *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989. pp. 15-73

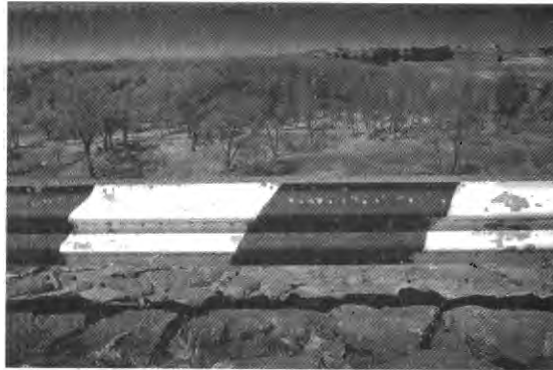
²⁹ Crosby, Phillip. *Calidad sin lágrimas. El arte de administrar sin problemas*. Ed. CECSA, México, 1987. p. 109

³⁰ Juran, J. M. *Juran y el liderazgo para la calidad. Un manual para directivos*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1990. p. 169

importar el nivel en que se encuentra, que su trabajo es útil, que su colaboración es imprescindible y que está ahí realizando actividades que quiere y debe llevar a cabo, por voluntad propia y no que es, simplemente, alguien que recibe órdenes.³¹

Las características y condiciones de una organización pública pueden funcionar, como ya se ha dicho, como facilitadores para la implantación en ella de un programa de calidad, haciendo las necesarias adaptaciones y teniendo en cuenta que se trata de principios y de técnicas diseñadas para otras realidades y para otros tipos de organización. En este sentido, si se toma como ejemplo una organización pública educativa, la inexistencia del lucro como objetivo de dicha organización puede ser considerada como facilitadora. La naturaleza de esta organización inhibe la pretensión de buscar y obtener beneficios económicos con su funcionamiento con lo que no se tienen conflictos en lo que se refiere a la asignación y distribución de las ganancias. El hecho de cobrar cuotas o derechos no es más que un mecanismo que permita la obtención de recursos para garantizar una mejor prestación del servicio a la comunidad.

Son los objetivos perseguidos por la organización educativa, los que constituyen la principal característica en el sentido que se menciona, ya que la definición en términos de utilidad social de su finalidad no puede ser puesta en duda, desde ningún punto de vista. En efecto, todo miembro de la organización, desde el nivel en que se encuentre y cualquiera que sea la función que cumple, puede estar consciente de la utilidad social de su labor y de su contribución personal. Todas las medidas que tiendan a mejorar el funcionamiento de la organización deben contar, en principio, con el apoyo entusiasta de sus miembros. Por otro lado, la justificación está implícita dado el carácter de bien social que la educación posee y el he-



Jorge Ortega

cho mismo de que los involucrados directamente en la prestación del servicio educativo, poseen un doble interés en su buen funcionamiento: como responsables de su prestación y como potenciales usuarios del servicio, directamente o a través de hijos y familiares. Esto significa una coincidencia entre objetivos personales y objetivos organizacionales, tan buscado en las empresas y tan difícil de lograr.

Los autores del enfoque de la calidad y, desde hace algunos años, todos los que estudian aspectos relacionados con la administración de empresas, insisten en la necesidad de establecer vínculos de solidaridad, de colaboración que permitan la realización del trabajo en equipo, imprescindible para la obtención de resultados. Ahora bien, los integrantes de una organización pública educativa, conscientes del interés público en juego a través de su trabajo, estarán dispuestos, con mayor razón que en ningún otro tipo de organización, a integrar sus actividades con una actitud cooperativa, en provecho del servicio que prestan. Las técnicas de un programa de mejoramiento de la calidad serán aceptadas y reconocidas con el necesario involucramiento de todos los participantes, allí donde previamente exista el convencimiento de que los objetivos planteados tendrán un significado que se traducirá de inmediato en un beneficio social.

³¹ Ishikawa, Kaoru. *¿Qué es Control Total de la Calidad? La modalidad japonesa*. Editorial, Norma, Bogotá, 1986. pp. 99-113



Jorge Ortega

El diseño y funcionamiento de grupos o equipos de trabajo llamados "Círculos de Calidad" en el enfoque brevemente reseñado, pero que como muchos otros aspectos de dicho enfoque han pasado a formar parte de la literatura y la práctica gerencial, sin importar enfoques o teorías aplicadas, es otro de los elementos característicos de una organización pública educativa. En efecto, la existencia de academias, colegios, consejos y demás formas de participación colectiva, son interesantes antecedentes, algunos con

una larga trayectoria y una importante tradición de funcionamiento, que pueden adaptarse y funcionar de manera armoniosa dentro de los métodos y procedimientos que un programa de calidad requeriría.

La exposición que acaba de hacerse de las características y condiciones de las organizaciones públicas considerándolas como "fortalezas", específicamente de las educativas, para obtener beneficios de la aplicación de principios y técnicas originalmente diseñados para la dirección de empresas privadas, no pretende olvidar los obstáculos que en la práctica se presentan en dichas organizaciones por la existencia de costumbres administrativas que, al contrario, han impedido su buen funcionamiento. Por otro lado, no se puede despreciar el peso de vicios, deformaciones, corruptelas, que a lo largo de muchos años han sido manifestación diaria dentro de esas organizaciones y que, evidentemente, han contribuido a un comportamiento de quienes en ellas trabajan, muy alejado de esa actitud de colaboración y solidaridad a la que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, en época de cambios democráticos, en momentos en que es de esperarse un resurgimiento de mecanismos de control y supervisión estrictos sobre el manejo de los recursos públicos, no está de más esperar

transformaciones positivas en la administración de ese tipo de organizaciones y es recomendable recordar y tener presente el interés social y la nobleza de sus objetivos.

2. La otra cara de la moneda

Dentro de la lógica del enfrentamiento, cuando una parte retrocede la otra avanza; cuando una pierde terreno, la otra lo gana. En el enfrentamiento entre el Estado y el mercado, a partir de los años ochenta del siglo que acaba de terminar, le tocó retroceder al Estado. No se trata de una lucha entre el Estado y la sociedad, sino entre el Estado y el mercado, productos ambos de aquella. La sociedad es el campo de batalla en donde se da el enfrentamiento. Se trata, además, de una confrontación permanente que dura desde los inicios del capitalismo. Desde entonces, el Estado ha buscado fines políticos y económicos. La distinción entre ambos fines ha significado una constante polémica en cuanto a si debe o no el Estado perseguir fines económicos, considerados como los que pertenecen al campo del individuo y se refieren a la satisfacción de sus necesidades materiales a través del trabajo y de la acumulación de bienes. Subordinar la política a la economía fue uno de los planteamientos que desde los enciclopedistas ha venido siendo retomado por numerosos autores. Ello dio lugar a la doctrina que se conoce como el "utilitarismo", consagrada a resaltar los beneficios de la técnica y del trabajo. "La libertad es esencialmente económica, la libertad política es dada por añadidura".³²

Es necesario distinguir entre el Estado y la Economía, señala Heller, y no confundirlos a través de una tan amplia definición de la segunda —"todo obrar sometido al principio del ahorro, o incluso toda obra racional para un fin"— en la cual sería muy difícil no incluir cualquier actividad social. Todo Estado, incluso el Estado capitalista, debe utilizar a la economía como un medio para

³² Touchard, Jean. *Histoire des idées politiques*. Presses Universitaires de France, Paris, 1967. p. 407

llevar a cabo sus propias y específicas acciones. Por otro lado, el cumplimiento de esas acciones supone medidas restrictivas a los procesos de cambio de carácter económico y limitaciones a la libre competencia. "Aun el Estado que se propusiera renunciar a toda expansión de poder hacia fuera y a toda política social y aduanera, que renunciara a toda reglamentación de cárteles y sindicatos y que, en fin, incluso suprimiera toda policía sanitaria, de la construcción y otras ramas de la policía administrativa, un tal Estado, sólo posible en el reino de las utopías, se vería obligado no obstante, para poder organizar la cooperación social-territorial, a intervenir, desde un punto de vista extraeconómico, en la economía, regulándola".³³

2.1. La altivez del mercado

La situación descrita en la primera parte, relacionada con los profundos cambios económicos que caracterizaron los últimos años del siglo XX ha provocado, entre otras cosas, que los centros de dirección política nacionales se encuentren acorralados, minimizados y en real peligro de extinción. En ese sentido, por encima de las instituciones políticas internacionales, sin ninguna posibilidad de dirección y con muy poca influencia, se han colocado organismos económicos hegemónicos con la posibilidad cierta de influir en las decisiones que, con contenido económico, se toman en los diferentes países. A esto se agrega una fuerte tendencia a favorecer el intercambio comercial y avanzar hacia la globalización integrando bloques regionales por encima de los territorios nacionales. Esto ha dado pie a la lucha entre Estado y mercado en la que la decisión a favor del segundo no parece haber significado un avance en términos de desarrollo integral, sino más bien un retroceso en lo que se refiere a las

condiciones de vida y de equidad existentes. Esta situación es particularmente alarmante en los países del llamado Tercer Mundo, especialmente en América Latina. En el informe sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas, publicado en 1992, se hace notar que los grados de inequidad, presentes en la mayoría de los países, se han convertido en una característica del mundo de finales del siglo XX. Kliksberg resalta un impresionante dato tomado de dicho informe: "la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990".³⁴

En el proceso iniciado en los años ochenta del siglo XX la empresa se ha convertido en la punta de lanza de las transformaciones; los mercados ya no están aislados ni corresponden a un territorio y a un país determinados; los productos van y vienen de un lugar a otro sin mayores trabas; la información circula sin limitación alguna; los recursos controlados por grandes empresas transnacionales superan en mucho aquellos de los que pueden disponer algunos países; el Estado, en cambio, sigue estando enmarcado en un territorio y una sociedad determinados. La globalización económica tiene interesantes efectos sobre la naturaleza misma del Estado, poniendo en duda hasta su propia permanencia.

Como ya se dijo al inicio del trabajo, el aparato estatal armado para servir de sustento al modo de producción capitalista, que se conoce con el nombre de Estado-Nación, se encuentra en entredicho, pues uno de sus elementos fundamentales, la dominación ejercida sobre el sistema económico de su territorio, como una manifestación de soberanía, ha sido rebasado por la apertura comercial y la globalización económica. En efecto, la realidad actual no reconoce fronteras para el flujo de capitales y recursos a todo el

³³ Heller, H. *Teoría del Estado*. FCE, México, 1974. p. 232

³⁴ Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado*. INAP, FCE, 1994. p. 22

mundo y estos transitan sin que exista control por parte de los gobiernos nacionales. Existe la apariencia de un "nuevo desorden mundial"³⁵ porque faltan normas, disposiciones que regulen esta nueva situación, llenando el vacío que ha dejado un tipo de Estado diseñado para otra realidad. El concepto mismo de globalización ha significado la ausencia de centro controlador; Bauman propone el término "universalización" con el cual se busque dar a entender que el proceso conlleva una intención de orden, pues este término como otros de reconocido prestigio, tales como "civilización", "desarrollo", "convergencia" y "consenso", poseen una connotación clara de acuerdo, regulación y actividad consciente que la "globalización" no ha logrado tener.³⁶ Estamos ante un hecho del cual nadie es responsable, "algo que nos pasó", sin que aparentemente haya sido querido o buscado, ni haya sido el resultado de una acción realmente planeada.

Kenichi Ohmae presenta el panorama de la competencia mundial y la estrategia de alianzas, destinadas no solamente a fortalecer a las empresas internacionales, sino a evadir las medidas proteccionistas que algunos gobiernos nacionales han intentado. El modelo de empresa multinacional ha sufrido fuertes transformaciones y ha surgido la empresa "inmigrada" que se mueve indistintamente teniendo como base de operaciones a los países de la tríada integrada por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. No hay competidor a nivel mundial que no sea un gigante en su país de origen y, por lo tanto, la estrategia consiste en concertar alianzas con empresas del extranjero y constituir grandes conglomerados con participación en empresas de los países más importantes, que permita el fortalecimiento contra las empresas nacionales en el país de origen de cada uno de los socios. Se trata, en realidad, de una lucha impresionante por sectores de un mercado cada vez más grande, en el que

la alianza no es más que la alternativa para destruir a la competencia y donde el concepto de "nacionalidad compartida" ha sido no solamente olvidado, sino considerado como un obstáculo para el crecimiento de la empresa. Las otras empresas nacionales poderosas deben ser destruidas y para ello la alternativa es la alianza con empresas extranjeras. Para competir con Ford y Chrysler, General Motors compra acciones de Suzuki y Toyota, Nissan distribuye productos Volkswagen en Japón y esta empresa fabrica un Nissan en Alemania. Al reseñar la lucha sangrienta entre Honda y Yamaha por el mercado internacional de las motocicletas, el autor afirma "esto es para recordarnos que los verdaderos competidores sólo son los gigantes nacionales y para que tengamos siempre presente que "si no los matamos, ellos nos matarán"³⁷.

El "gobierno de lo económico" es, para el Programa en Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, "la organización de la acción colectiva con respecto a la economía, específicamente la producción, distribución, consumo e inversión de recursos; se refiere a las políticas, instituciones y sistemas de administración e incluye todas las formas de organización de las actividades comprendidas en una economía, tales como organizaciones gubernamentales, empresas privadas, instituciones financieras y organizaciones laborales".³⁸ En ese mismo documento se reconoce la necesidad de una difícil adaptación del Estado-nación a los efectos de la globalización, en virtud de los problemas que ella plantea al gobierno nacional en el plano de las relaciones económicas. Se afecta de manera evidente, tanto la soberanía de los Estados en el sistema económico internacional, como la soberanía del Estado en sus relaciones con el sector privado y la sociedad civil. Allí se señalan algunos ejemplos que muestran como el Estado se ha visto obligado a poner

³⁵ Bauman, Zygmunt. *Globalization. The human consequences*. Columbia University Press, Nueva York, 1998.

³⁶ Bauman, Zygmunt. *Op. cit.* p. 59

³⁷ Ohmae, Kenichi. *El poder de la tríada*. Mc Graw Hill, México, 1990. p. 56

³⁸ Organización de las Naciones Unidas. Programa de Administración Pública y Finanzas. *Globalization and Economic Governance*. Report prepared by the Secretariat, 2000

en marcha cierto tipo de regulaciones, no precisamente impulsado por un interés de desarrollar una política económica determinada, sino obligado por las condiciones del entorno globalizado. Entre tales ejemplos pueden mencionarse políticas impositivas, políticas sociales, políticas de regulación del comercio y de la inversión

Emmanuel Todd se muestra contrario a la idea de que la globalización haya provocado la crisis de lo nacional y sostiene que existe primero un "antinacionalismo" de las élites de algunos países derivado del interés económico, que posteriormente ha producido el fenómeno de la globalización. Es errónea la explicación común de que "la causa de que las naciones hayan sido rebasadas debe ser buscada en la acción de las fuerzas económicas, en esta globalización cuya lógica irrefutable habría hecho explotar las fronteras".³⁹ Su argumentación se basa en que existió un fenómeno de desculturización anterior, en el que se desconocieron valores nacionales básicos, tales como la igualdad y la integración del grupo. Para él —en una posición que parece ser desmentida por los ilustrativos ejemplos descritos por Ohmae en Alemania y en Japón, donde persisten fuertemente arraigados esos valores, será más difícil sucumbir ante la arremetida de los intereses económicos sin nacionalidad.⁴⁰

Diferentes informes de organismos internacionales están sesgados por un enfoque netamente económico y reflejan los puntos de vista de las grandes corporaciones que dominan el mercado mundial. En este sentido, Fournier hace un análisis exhaustivo del informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo en el Mundo, "El Estado en un Mundo en Cambio", presentado en Washington en 1997, y constata que la fuente principal del documento es una encuesta aplicada a

3,600 empresas de 69 países, en la cual los empresarios manifiestan sus opiniones sobre los respectivos Estados, haciendo claras referencias a la inestabilidad política, el grado de corrupción y la criminalidad, resaltando sus efectos sobre la confianza de los inversionistas. El autor llama la atención sobre el hecho de que no aparezca ninguna referencia a alguna fuente que permita obtener la opinión de los ciudadanos de dichos países, la que seguramente sería muy significativa en aspectos relacionados con el nivel del empleo y de los ingresos.⁴¹

2.2. ¿Democracia empresarial?

Con cierta curiosa coincidencia, la inquietud por replantear las funciones del Estado, buscando su "adelgazamiento" y su retiro de la realización directa de actividades económicas, se dio a conocer en momentos en los cuales en el sector privado, tanto en el ámbito académico relacionado con el estudio de la Administración, como en el de la realización práctica de la dirección de empresas, se iniciaba una tendencia al análisis de aspectos descuidados durante mucho tiempo, referidos a la preocupación por los recursos humanos dentro de ellas. Así como no era realmente novedosa aquella inquietud, tampoco lo era el planteamiento "humanista" en las relaciones dentro de la organización empresarial. En efecto, es bien sabido que el llamado "enfoque de las Relaciones Humanas" se origina a finales de los años veinte del siglo XX y que, por otro lado, ya habían existido manifestaciones en ese tenor por parte de autores como Marie Parker Follet y Chester Barnard. En virtud de lo ampliamente conocido de los principios del enfoque de Relaciones Humanas y de los escritos de estos autores, además de que se desviaría el propósito del trabajo, no se hace aquí referencia a los detalles que los conforman.

³⁹ Todd, Emmanuel. *L'illusion économique*. Editions Gallimard, Paris, 1998. p. 23

⁴⁰ *Ibidem*. p. 24

⁴¹ Fournier, Jacques. "L'Etat dans un monde en évolution. À propos du rapport de la Banque Mondiale", en *Revue Française d'Administration Publique* No. 84. Institut International d'Administration Publique, Paris, oct.-dic. 1997. p. 561

Jorge Ortega



En realidad, no se trata de una “curiosa coincidencia”. Los países desarrollados, con los Estados Unidos a la cabeza, atravesaron por un grave periodo de recesión durante los años setenta, uno de cuyos aspectos más

recordados fue la crisis energética que provocó incremento de la inflación y disminución de los índices de productividad. Sin embargo, uno de los países que más dependía de la importación de petróleo no sintió los efectos de la recesión y, por el contrario, mantuvo su productividad y competitividad, con bajos niveles de inflación. Ese país era Japón que, desde ese momento, se convirtió en foco de la atención de los administradores, dado el éxito de su gestión empresarial. Al analizar los aspectos sobresalientes de la gestión japonesa, los investigadores occidentales comenzaron a recomendar el énfasis en temas que hasta ese entonces habían sido desdeñados y que, para ellos, eran fundamentales para explicar tal éxito. En el libro de Pascale y Athos⁴² se hace una completa presentación de esos aspectos y se insiste, al aplicar el modelo de Mc Kensey de las siete “eses”, que en el mundo oriental la selección y la administración del personal, basadas en la posesión conjunta de ciertos valores de orden superior (superordinate goals), además del estilo gerencial y de las aptitudes del personal directivo, eran consideradas como muy importantes, aun por encima de los aspectos meramente formales —propios de la administración occidental— relacionados con la estrategia, la estructura y los sistemas.

Uno de los aspectos a resaltar de esta “nueva gerencia privada”, con el perdón de la expresión, es que de repente se pretende

establecer dentro de la empresa, mecanismos que supuestamente van a provocar una “democratización” en sus relaciones internas. Vale la pena detenerse a discurrir un poco sobre el significado que ello puede tener, sobre todo porque en la naturaleza misma de la empresa no se encuentran los elementos que pueden permitir una amplia participación de sus integrantes, en los términos que puedan concordar con lo que se entiende por democracia. Sin embargo, los radicales cambios ocurridos en los últimos años del siglo XX, las transformaciones tecnológicas, han producido una importante modificación en la manera en que se produce la relación empleador-empleado, en cuanto a la participación del conocimiento. En su clásica obra “The Practice of Management”, Peter Drucker no hace ninguna alusión a los empleados en el proceso de toma de decisiones, más que para recomendar a los administradores tomar en cuenta si la pronta y efectiva ejecución puede ser posible porque se cuenta con el personal adecuado, en cuanto a la capacidad y las habilidades requeridas. En una de sus últimas obras, en cambio, dicho autor se refiere con precisión a que en la nueva organización “del saber”, como la llama, el empleado posee autonomía en cuanto a que puede aplicar el saber que posee, sin la injerencia de ningún patrón.⁴³

Debe reconocerse que Drucker, uno de los autores más prolíficos de la Administración de negocios, ha hecho interesantes planteamientos en torno a las transformaciones requeridas para el mejor manejo de las empresas en tiempos difíciles, publicando en 1980 una obra que tituló “Managing in turbulent times”. Con esta obra, inicia él mismo una evolución que lo lleva a presentar ideas como las señaladas en el párrafo anterior y a considerar a la empresa como la organización social por excelencia, destinada a cubrir necesidades sociales y obligada a obtener beneficios,

⁴² Pascale, R. y Athos, A. *Op. cit.*

⁴³ Drucker, Peter. *La sociedad postcapitalista*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

como el medio que le permite su permanencia y la garantía de la satisfacción de la necesidad social que atiende con sus productos o con los servicios que presta. En la segunda mitad del siglo XX, afirma Drucker, se transformó radicalmente la fuerza de trabajo y es necesario que los empresarios tomen en cuenta las nuevas condiciones de la población, principalmente las relacionadas con la edad productiva y la capacitación.⁴⁴

La obra de Mintzberg⁴⁵ en la que presenta diferentes diseños para obtener organizaciones eficaces, muestra la evolución que debe darse desde la inflexibilidad burocrática hasta modelos diferentes de estructuras con mayores posibilidades de adaptarse a la nueva realidad de un contexto dinámico y, por ende, incierto. Este autor representa uno de los mejores intentos por lograr diferentes tipos de organización, de acuerdo con las circunstancias internas y externas que la caracterizan. Cinco son los tipos principales, siendo el primero el que llama de "estructura simple", con una fuerte centralización y el último la "adhocracia", caracterizado por una descentralización selectiva. Con respecto a la democracia dentro de las organizaciones, entendiéndolo por ella la descentralización total basada en la participación de todos en la toma de decisiones, Mintzberg es muy claro al señalar que en algunas organizaciones voluntarias y en casos muy específicos como los Kibbutz de Israel, podría pensarse en relaciones de igualdad entre sus miembros, pero en las organizaciones convencionales, principalmente las empresariales, éstas serían muy difíciles.

Existe cierta tradición en la búsqueda de la "democracia industrial" y, en ese sentido, en la antigua Yugoslavia los trabajadores elegían a los gerentes en muchas empresas; en Francia y en Alemania se reservan

puestos de dirección en las grandes empresas para representantes de los trabajadores. En los Estados Unidos no se ha hablado de democracia, pero se ha planteado la participación como un mecanismo que permite la descentralización y busca mejorar el rendimiento de los empleados. "A la administración participativa difícilmente se le puede llamar democratización, ya que está basada sobre las premisas de que el gerente de línea tiene el poder formal y que él elige compartirlo con sus empleados. El los llama para pedir consejo...pero la democracia no depende de la generosidad de aquellos que tienen el poder formal; en lugar de eso, distribuye el poder constitucionalmente a través de la organización".⁴⁶ En el siguiente punto de este trabajo se hará referencia en detalle a un posible sexto tipo de configuración estructural que Mintzberg esboza y que llama "misionera", que podría haber servido de modelo para quienes han incorporado a las empresas el concepto de "misión", en sustitución de otros términos más tradicionales, como "fines", "propósitos" y "objetivos".

Es innegable que una empresa es una colectividad y de ella surgen relaciones que implican acuerdos, desavenencias o conflictos; pero, también es cierto que estas relaciones no están planteadas en un plano de igualdad y que no pasa de ser un anhelo de ciertos autores el que ellas se sugieran en ese plano. La estructura organizativa de la empresa es el mecanismo que se pone en marcha para garantizar la obtención de resultados por parte de los miembros de la empresa, minimizando la influencia personal de cada uno de ellos y reservando el ejercicio del poder a un pequeño grupo. Esa estructura está ya ahí, cuando alguien llega a prestar sus servicios a una empresa determinada; los aspectos que conforman sus facultades o atribuciones, sus deberes u obligaciones, no son generalmente

⁴⁴ Drucker, Peter. *Managing in turbulent times*. Harper and Row Publishers, Nueva York, 1985.

⁴⁵ Mintzberg, Henry. *Designing effective organizations*. Prentice Hall, New York, 1993.

⁴⁶ *Ibidem*. p. 112



Jorge Ortega

discutibles en el contrato que se establece entre la persona y la empresa; si acaso, lo es la remuneración a recibir. El hecho de que la posesión de ciertos conocimientos sofisticados, de vanguardia, coloquen a algunos especialistas, actualmente, en posición de negociar y obtener mayores beneficios y su relación con los directivos se establezca en niveles de igualdad, no representa, por su condición todavía excepcional, un ejemplo que permita generalizar y afirmar que la

democracia ha llegado a las empresas, ni siquiera que las condiciones estén dadas para ello.

El concepto de democracia está estrechamente ligado al de cooperación y al de igualdad. Hablar de democracia en la empresa implica, entonces, condiciones que permitan la realización de un esfuerzo conjunto, a través de la colaboración, y la participación equitativa de todos sus miembros en la toma de las decisiones que les conciernen. Es obvio que las contradicciones existentes en su seno, la condición de asalariados que tienen unos y de patrones que tienen otros, la distribución inequitativa del poder, la existencia de normas y estructuras preestablecidas que condicionan la conducta de sus miembros, la misma celeridad requerida para un funcionamiento adecuado dentro de un contexto exigente, son algunos de los aspectos relevantes de la empresa que dificultan sobremanera el ejercicio democrático en su seno. La empresa "está en el centro de las contradicciones que atraviesan nuestro mundo, y no puede resolverlas sola. Y es ilusorio esperar que sirva de modelo para el funcionamiento global de la sociedad. Su propensión natural a negar las contradicciones nos muestra que

en este plano es poco lo que podemos esperar de ella".⁴⁷

Hablar de democracia, aun en el terreno social, es un tema escabroso que está lejos de lograr amplios consensos, en vista, principalmente, de la desigualdad entre los ciudadanos y de la presión que sobre la conducción de la sociedad ejerce el poder económico. El reconocido economista norteamericano John Kenneth Galbraith desenmascara el acondicionamiento social, detrás del cual se oculta una lucha permanente por el poder y la dominación de unos sobre otros, predominante en los Estados Unidos. "A la larga resulta claro que las organizaciones sí influyen al gobierno, lo doblegan y, por ende al pueblo, a su necesidad y voluntad; y que las corporaciones no están subordinadas al mercado; sino, más bien, el mercado que se supone las regula es, en cierta medida, un instrumento en sus manos para fijar sus precios y sus ingresos".⁴⁸

2.3. De "objetivos" a "misión". Del lucro a la responsabilidad social

El retiro del Estado del ejercicio de actividades económicas no ha significado en la práctica que las actividades públicas sean asumidas por organizaciones privadas; sin embargo, el reposicionamiento de ambos sectores, ha provocado ciertas manifestaciones del ámbito empresarial que pretenden abarcar un espacio mucho mayor que el delimitado por lo económico. Parece como si la iniciativa privada, no contenta con haber recuperado el terreno económico perdido, se hubiese lanzado a la conquista de nuevos terrenos que le permitan atrincherarse para consolidar su nueva posición y poner en jaque a un debilitado sector público. Prueba de esta ofensiva se encuentra en el campo de la doctrina administrativa, con una buena acogida en el mundo empresarial práctico, a través del diseño y puesta en marcha de programas basados en los últimos enfoques teóricos de

⁴⁷ Le Mouél, Jacques. *Crítica de la eficacia*. Paidós, Argentina, 1992. p. 99

⁴⁸ Galbraith, John K. *Anatomía del poder*. Diana, Compañía Editorial, S. A., 1986. p. 27

la gerencia, principalmente en el enfoque de calidad. En muchos casos, las modificaciones propuestas por cada nuevo enfoque retoman ideas y principios ya expuestos por los clásicos del pensamiento administrativo, dándoles un barniz diferente a través de una novedosa presentación y el empleo de un vocabulario remozado.

Una rápida incursión por varias obras de reconocidos especialistas permite constatar la evolución del vocabulario gerencial caracterizado por una sustitución de ciertos términos que denotaban con precisión aspectos netamente relacionados con el manejo de empresas, por otros generales e imprecisos, aplicables sin distinción a cualquier grupo humano, y con cierta tradición en el ámbito de lo público. El "gerente" se ha convertido en "líder"; el "ambiente" externo e interno ha pasado a ser estudiado en términos de gran contenido axiológico como el de "cultura" social y organizacional; la "dirección", el "proceso gerencial de toma de decisiones", la "compensación" y la "evaluación" individuales, ahora se plantean como "trabajo en equipo", "toma de decisiones en grupo", "recompensas y evaluación del grupo"; los "objetivos" se han transformado en "misión" y el lucro ya no es el fin de los negocios, sino el medio que les permite atender la satisfacción de las necesidades sociales, produciendo ciertos bienes y prestando ciertos servicios.

Ya se dijo que Mintzberg esbozaba, al inicio de los ochenta, una nueva configuración estructural que llamó "misionera" por su alto contenido de socialización, a través del adoctrinamiento y la ideología. Este autor expone claramente que se trata de una configuración en la cual la misión inspiradora, acompañada de creencias y normas, arrastra a todos, los compromete plenamente y los conduce a lograrla aun a costa de cualquier sacrificio. Aunque no niega que podría presentarse en cualquier

tipo de organización, hasta en las de carácter económico, Mintzberg dice que, en el mundo occidental, esta configuración sólo se presenta en algunas de carácter voluntario, "en los movimientos religiosos y sectas ideológicas, los partidos políticos revolucionarios, los grupos tales como alcohólicos anónimos, etcétera".⁴⁹ El autor finaliza haciendo ver el contraste existente entre las empresas japonesas, con características misioneras y las empresas occidentales, que son "burocracias mecánicas", lo cual no impide que "nuestros descendientes...se vuelvan cada vez más hacia la ideología y la configuración misionera en la estructuración de sus organizaciones".⁵⁰

Demás está decir que en las obras clásicas de la Administración no aparece el término "misión", con el sentido en que es empleado actualmente; comienza a aparecer en los años setenta, con mayor frecuencia en los ochenta, y es citado por algunos autores como sinónimo de "objetivo", en ciertos casos ni siquiera aparece y en otros hasta tenía un sentido inferior al de otros términos similares; más recientemente adquiere el significado que Mintzberg le otorga en su sexta configuración estructural. Ilustra la modificación que el uso del término va a tener en este proceso de revisión de la doctrina administrativa, el empleo inicial peyorativo que se encuentra en la obra de Reddin, al clasificar a los gerentes en ocho clases, siendo el peor de ellos el que llama "misionero", caracterizado por ser complaciente, interesado en las relaciones y no en los resultados, que evita conflictos, evade las responsabilidades y, en cierta forma, "abandona su papel de gerente".⁵¹

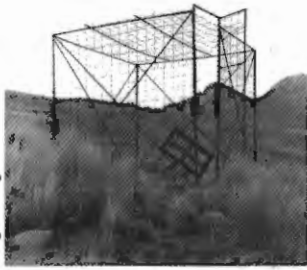
Sin que pueda afirmarse que se trata exactamente de lo mismo, es posible comprobar la estrecha relación que existe entre los conceptos de "misión" y de "responsabilidad social". La misión - entendida como la obra que alguien se

⁴⁹ Mintzberg, Henry. *Op. cit.* p. 294

⁵⁰ *Ibidem.* p. 296

⁵¹ Reddin, William. *Managerial effectiveness.* Mc Graw Hill, Kogakusha Ltd., 1970. p. 218

Jorge Ortega



siente comprometido a realizar en virtud de los efectos colectivos trascendentes que ella tiene- y el misionero -que asume la misión y está dispuesto a cualquier sacrificio, incluso el de la vida, por alcanzarla, suponen un interés por lo social, por lo común, que traspasa el limitado margen que una organización representa. El egoísmo propio de las

labores realizadas con una intención de beneficio personal, desaparece para dar paso a un supuesto desprendimiento y a un interés que concierne a todos los miembros de la comunidad. Así mismo, con la expresión "responsabilidad social" se ha querido indicar que las empresas no deben limitarse a sus funciones normales, sino que deben comprender que el desarrollo de sus actividades acarrea consecuencias a la comunidad dentro de la cual se encuentran inmersas, con lo cual, ampliando un poco la idea, se les señala una vocación de servicio que requiere la definición y la puesta en marcha de actividades extraeconómicas, enmarcadas dentro de funciones de índole social.

El concepto de responsabilidad social ha despertado interesante polémica entre los economistas y los teóricos de la administración de empresas. Diversas posiciones han sido manifestadas con respecto a si los negocios tienen obligaciones diferentes a la de alcanzar su objetivo primordial, que es asegurar beneficios económicos a los inversionistas. Esta polémica data de los años sesenta y ya para entonces se habían detectado 5 modelos o posiciones de comportamiento socialmente responsable por parte de las empresas. El primero de esos modelos llamado "austero" considera que el compromiso adquirido por la empresa se limita a satisfacer el deseo de sus dueños de obtener una ganancia. El segundo es el modelo "casero" según el cual la empresa debe cuidar y proteger a sus trabajadores, a través de un trato justo. El modelo del "vendedor" pone énfasis en la atención al

consumidor del bien que produce o el servicio que presta la empresa. El modelo "inversión" se preocupa de la empresa como un sistema, integrado por dueños, clientes, empleados y proveedores. El modelo "cívico" ve a la empresa como a cualquier ciudadano y, por lo tanto, considera que posee derechos y obligaciones, disminuye el interés por las utilidades y cree posible y recomendable la inversión de recursos en actividades que no las garanticen, o que de antemano se sepa que no las producirán. Por último, el modelo "artístico" asume un papel activo a través de inversión de tiempo y recursos para contribuir decididamente en la mejoría de las cualidades estéticas y morales de la vida.⁵²

El desempeño de la empresa ha sido asociado a esas actividades de responsabilidad social, a pesar de que las diferentes posiciones reflejadas en los modelos mencionados, han impedido acuerdos sobre el concepto mismo de "responsabilidad" y el alcance que debe dársele. Es por ello que Carroll⁵³ trató de abarcar todas las posiciones a través del modelo que llamó "modelo conceptual tridimensional del desempeño empresarial", mostrando las diferentes dimensiones involucradas en la problemática que este asunto plantea. Debe reconocerse, dice el autor, que tanto los aspectos económicos, legales, voluntarios, así como las otras razones que han provocado obligaciones que van más allá de las labores normales de la empresa, son de interés y deben ser atendidos, lo que hace necesario elaborar un concepto de responsabilidad que los envuelva a todos. Para ello, es necesario considerar que la totalidad de las obligaciones sociales de la empresa, en un orden que va de la mayor a la menor obligatoriedad que ellas signifiquen, comprende responsabilidades económicas - derivadas de las labores propias del funcionamiento normal-, responsabilidades legales -que incluyen la atención forzosa

⁵² Eells y Walton. *Fundamentos conceptuales de los negocios*. FCE, México, 1977. pp. 262-264

⁵³ Carroll, Archie. "A three dimensional conceptual model of corporate performance", en *Academy of Management Review*, vol. 4 No. 4, 1979.

de lineamientos y limitaciones de carácter externo provenientes de disposiciones de autoridad pública-, responsabilidades éticas –concernientes al respeto de ciertos aspectos de carácter moral- y las responsabilidades discrecionales –ubicadas en el plano voluntario y supone que la empresa decide, sin ninguna presión u obligación destinar recursos a fines sociales.

El tema de la responsabilidad social es en sí polémico, pero se hace todavía más polémico cuando se asegura que el beneficio económico no es un fin, sino un medio para realizar las funciones que la sociedad espera de la empresa. En ese sentido, Peter Drucker considera que la empresa es un órgano de la sociedad y cumple una función social; por lo tanto, la gerencia tiene una triple responsabilidad pública, en cuanto a velar por el cumplimiento de los objetivos de la empresa, operar con ganancia porque por su naturaleza “el negocio es el órgano creador y productor de riqueza de la sociedad”⁵⁴ y no extralimitarse en el ejercicio de la autoridad con respecto a su personal. En su obra más reciente este autor afirma que la clave del éxito del funcionamiento de cualquier organización está en que sus miembros consideren que su trabajo es lo más importante para la sociedad y, como la actual es una sociedad de organizaciones, sin dejar de ocuparse cada una de ellas de su principal actividad, “tienen la responsabilidad de intentar encontrar un enfoque de los problemas sociales básicos que encaje en sus competencias y que, claro está, transforme un problema social en una oportunidad para la organización”.⁵⁵

La “ética” en los negocios está asociada a las relaciones entre los miembros de la empresa, posibilidad de manipulación o de abuso de poder de parte de los gerentes, y a la responsabilidad social, en cuanto ella puede significar un enfrentamiento entre los

intereses inmediatos de la empresa y los del entorno. En ese sentido, los valores que permean a la empresa y los que predominan en la comunidad que la envuelve, juegan un papel de primer orden en la conformación de las nuevas relaciones que se plantean a la luz de los principios y los procesos que integran los aspectos brevemente abordados en este trabajo. Estos y otros temas, forman parte del tema mayor de la cultura que, como ya ha sido mencionado, ha irrumpido de manera fundamental en el estudio de las organizaciones, principalmente en el de las empresas, haciendo imprescindible su atención por parte de los analistas en sus investigaciones teóricas, y por los administradores en sus labores de dirección de las organizaciones, tanto de los sectores privado como público. El objetivo específico de este breve ensayo ha sido presentar los rasgos básicos de algunos de los componentes del tema de la cultura organizacional, por ello no se ha emprendido un estudio más profundo ni se ha abarcado la problemática en toda su extensión.

Actualmente el Estado atraviesa por un periodo de revisión diferente al que sufrió durante el siglo XIX y buena parte del XX. En aquellos momentos se vio envuelto en procesos de transformación que lo consolidaron y le otorgaron injerencia en todos los asuntos relacionados con la vida social. Ahora, por el contrario, se le ha sometido a un adelgazamiento que hace pensar en un regreso a la concepción liberal del Estado, que lo vincula a pocas y específicas funciones de mantenimiento del orden. Sin embargo, el replanteamiento de las relaciones en el ámbito económico internacional, de apertura comercial y globalización, ha significado un desajuste de las funciones que definen la competencia estatal, provocando un cuestionamiento del viejo Estado-Nación.

⁵⁴ Drucker, Peter. *La gerencia de empresas*. Ed. Hermes, México, 1989. p. 499

⁵⁵ Drucker, Peter. *La sociedad poscapitalista*. Op. cit. p. 131

Conclusiones

- Con la disminución de las funciones públicas se ha buscado regresar actividades económicas al ámbito privado, argumentando una necesaria libertad de acción que permita un mejor y más completo desarrollo individual, que redunde en beneficios sociales al garantizar el uso eficiente de los recursos y una ágil y oportuna prestación de bienes y servicios. Sin embargo, las consecuencias de las medidas puestas en marcha, han comenzado a sentirse, mostrando que el fortalecimiento del mercado, a través del debilitamiento del Estado no garantiza el desarrollo social, ya que en muchos países, principalmente en los subdesarrollados, se ha empeorado la situación de las clases menos favorecidas.
- Como consecuencia del proceso de transformación del Estado, se han replanteado principios de funcionamiento de las organizaciones públicas, haciéndose hincapié en la necesidad de otorgar mayor importancia al uso racional de los recursos y a la obtención de resultados correspondientes a los objetivos que a cada una de ellas se les hayan definido. Esto ha llevado a la aparición del concepto de "public management", traducido como "gestión pública" o "gerencia pública", mediante el cual se plantea la aplicación de principios, métodos y técnicas diseñados y empleados en el sector privado, específicamente en las organizaciones dedicadas a actividades industriales y comerciales, en el manejo y funcionamiento de la administración pública. Esto ha provocado medidas tendientes a revisar la estructura organizativa de las instituciones públicas, a exigirles el establecimiento de metas específicas, a concederles ciertos niveles de autonomía en el manejo de recursos y a diseñar mecanismos de evaluación y control dirigidos a la revisión precisa de los resultados obtenidos.
- El desarrollo de las organizaciones públicas estuvo siempre cargado de aspectos y de condiciones especiales que descuidaron un funcionamiento eficiente y privilegiaron resultados políticos inmediatos por encima de cualquier otro. Sin embargo, esto no quiere decir que la administración de esas organizaciones no haya requerido de métodos y técnicas que les permitiesen un mejor uso de los recursos, mayor agilidad en el cumplimiento de sus funciones y la búsqueda adecuada de sus objetivos. El mismo modelo burocrático, empleado generalmente para referirse al sector público y a sus *ineficientes* órganos, surge para permitir el desarrollo de la empresa moderna y ambos tipos de organizaciones han sido diseñados bajo los mismos principios técnicos de la administración que dicho modelo supone.
- Al mismo tiempo que se ha producido el interés por hacer un mejor uso de los recursos asignados a las instituciones públicas, se ha presentado una evolución de la doctrina administrativa en el sentido de llamar la atención sobre la necesidad de mejorar e intensificar las relaciones humanas dentro de la empresa. Esta situación se relaciona con el conocimiento que en el mundo occidental se ha tenido de la manera en que se manejan las empresas en Japón. Los fundamentos

doctrinarios de las teorías de la administración privada surgidos de este nuevo pensamiento gerencial, podrían con relativa facilidad ser aplicados a ciertas organizaciones públicas, en virtud de que las bases de contenido social, el llamado a la preponderancia de valores como la colaboración, la solidaridad, el esfuerzo común y la convivencia, corresponden más a la naturaleza de las actividades públicas que al escenario normal del desenvolvimiento de las organizaciones industriales o comerciales privadas.

- En este proceso de cambio, la empresa se ha convertido en el campo de experimentación para nuevos planteamientos que revisan los principios sobre los cuales se ha levantado, como producto de las relaciones sociales de carácter económico. En ese sentido, conceptos que se elaboraron y pertenecieron tradicionalmente a otro tipo de organizaciones, cuyos objetivos se relacionaban con la satisfacción de necesidades no económicas de los individuos, han sido tomados y recomendados para ser aplicados en las empresas por los pensadores de la administración. Se trata, en realidad, de ser consecuentes con el hilo conductor que siempre ha estado presente en los diferentes enfoques y escuelas de la administración de negocios, relativo a la necesidad de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y el rendimiento adecuado de sus miembros. El ejemplo de Japón y la experiencia de algunas grandes corporaciones multinacionales han hecho pensar en la posibilidad cierta de que a partir de esos conceptos se logre un mayor compromiso en trabajadores y empleados.
- Producto de estas circunstancias es la proliferación en la teoría y la práctica de los negocios de temas novedosos y la incorporación de términos y expresiones, que en otros tiempos pertenecían a actividades diferentes a las empresariales y que poseen un alto contenido social, relacionado directamente con lo que, para usar términos que parecen obsoletos, antes se llamaba "interés social" o "bien común". De ciertos vocablos más técnicos, específicos y claros, se ha pasado a otros generales, imprecisos, aplicables a cualquier grupo no empresarial. Los "objetivos" se han convertido en "misión", la autoridad jerárquica cede el paso a la democratización, la formalización y la estructura se flexibilizan ante la descentralización y la informalidad, el lucro pierde importancia ante la arremetida de la responsabilidad social. Todo ello soportado en una premisa de muy difícil ejecución, como es que en la empresa se produzcan cambios culturales sin que éstos se hayan producido en el modelo mismo que para su conformación se emplea, ni en el entorno que la rodea. ■■■

RETOS DEL ESTADO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Por:

Miguel Guerrero Olvera*

Introducción

Los constantes cambios experimentados por el Estado mexicano desde la década de los ochenta han dado lugar no sólo a transformaciones cuantitativas, mediante su redimensionamiento, sino particularmente a transformaciones cualitativas que han derivado en una considerable merma de su capacidad para dar respuesta a sus responsabilidades históricas y constitucionales de atención al bienestar social; razón por la cual, resulta indispensable que el Estado modifique su actual proceder en torno a los procesos económicos y sociales. Con respecto a los primeros, requiere llevar a cabo una decidida participación que corrija las fallas propias del mercado, ya que en la actualidad, su ausencia ha derivado en nuevas irregularidades por la existencia de mercados globalizados que han puesto de manifiesto no sólo que el Estado asuma una participación más activa, sino que también es indispensable su presencia ante los excesos cometidos por aquél que han puesto en entredicho la viabilidad de un sistema.

“En el terreno social resultan más evidentes las insuficiencias del mercado para dar lugar a una verdadera justicia social y distributiva, por lo que el Estado debe mantener una mayor presencia que induzca a formas de distribución más equitativas, considerando la falta de evidencia empírica de que el mercado por sí mismo ha de dar lugar a ello, así como por la evidencia histórica de las insuficiencias de la pretendida teoría del derrame y de la existencia de una mano invisible capaz de inducir el beneficio social colectivo”.

* Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la misma Institución; se desempeña profesionalmente como docente en una Institución de Educación Superior.

De igual modo, resalta la necesaria presencia de una institución que le permita al Estado manifestar dicha participación en los ámbitos referidos; dicha institución es la empresa pública, la cual, lejos está de ser objeto de estudio antropológico o pieza de museo. Por el contrario, ante las condiciones actuales de necesaria participación del Estado en los procesos productivos y distributivos de la riqueza, la empresa pública es el instrumento adecuado que le puede permitir materializar