

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

La Cultura Organizacional en el Enfoque de Políticas Públicas

TESIS

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

PRESENTA:

Omar Alejandro Medina Fajardo

Asesor: Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya

marzo de 2016

Santa cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi madre y abuela, quienes con su amor y paciencia ayudaron a forjar mi camino y definir los valores que me han hecho una mejor persona.

A mis hermanos, por los momentos buenos que hemos compartido y por hacerme saber en cada oportunidad mis deberes como hermano mayor.

Al pequeño Dante, como una muestra de mi fe en la consecución de cada acto de la vida.

A mi familia en general por todo el apoyo brindado, sin su respaldo, este logro no sería posible.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y especialmente a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por permitirme ser parte de la mejor institución educativa del país y formarme bajo sus valores y principios.

A mi asesor, síndicos y profesores, porque gracias a sus consejos y dedicación, éste trabajo pudo ser elaborado y presentado.

A mis amigos, Javier Piña, Alejandro Chavez, Julio C. Avila, Andreína Solano, Ricardo Leyva y a todos mis amigos y compañeros por formar parte de este camino.

A Petróleos Mexicanos como parte fundamental de mi vida, mi entero agradecimiento porque directa e indirectamente le debo todo a mi estimada institución.

A mis queridos amigos de “Adolfo López Mateos No. 140” por ayudarme en los intentos por ser una mejor persona.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a ustedes.

LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción.....	4
Capítulo 1. Política Pública	
1.1 Introducción a la política pública.....	15
1.2 Origen de la política pública.....	17
1.3 Objeto de estudio de la política pública.....	18
1.4 Ciclo de política pública.....	20
Capítulo 2. Teoría Organizacional	
2.1 Origen y naturaleza de las Organizaciones.....	36
2.2 Objeto de estudio de la Teoría de las Organizaciones.....	39
2.3 Bases de la Teoría de las Organizaciones por escuela: AC/Burocracia/RH...41	
Capítulo 3. La Cultura Organizacional en la Política Pública	
3.1 Naturaleza conceptual de la política pública/la política/lo público.....	53
3.2 Percepciones conceptuales de Organización.....	58
3.3 Teoría Organizacional y Estudios Organizacionales.....	61
3.4 Estudios organizacionales, Gobierno y Política Pública.....	64
3.5 Cultura organizacional.....	65
Conclusiones.....	92
Fuentes de Consulta.....	103

Introducción

La constante preocupación por conocer cuáles son las causas de que algunas acciones de gobierno fallen o arrojen resultados inesperados, ha orillado a los investigadores a realizar estudios profundos sobre su naturaleza bajo el enfoque de políticas públicas, su intención ha sido descubrir aquellos elementos que las determinan y con ello mejorarlas (Hernández, Arturo, 2009: 73). A mediados del siglo XX nace el estudio de las políticas públicas y para ser más precisos, es el año de 1951 cuando Harold Lasswell formaliza lo que llamó la Ciencia de Políticas en un documento que intituló “La orientación hacia las políticas”; justificando qué su estudio se ocuparía del conocimiento *del y en el* proceso de elaboración de políticas públicas.

Este enfoque nace con una preocupación por la planeación y las decisiones en el ambiente gubernamental. Decisiones que pueden beneficiar a una parte de la sociedad pero, que de igual forma pueden perjudicar a otra, por ejemplo, el incremento de cierto impuesto puede canalizar más recursos para cierto problema social, pero esta medida puede colocar en aprietos a aquellos contribuyentes a quienes se incrementó dicha contribución (Piña, Javier, 2014: 2490 y 2491).

¿Por qué estudiar las políticas públicas? Las políticas públicas se preocuparon y ocuparon por la forma en que se realizaban la toma de decisiones gubernamentales, misma que impacta en la sociedad y que aminora o atiende los problemas y necesidades sociales o al menos eso pretende. De acuerdo con Andre-Noel Roth “el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones. Un examen minucioso de las actividades estatales, en varios temas, ha sido realizado en los Estados Unidos como en Europa. Estos estudios muy a menudo han sacado a la luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones iniciales del Estado o del legislador y las realizaciones concretas” (2006: 18).

La política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales (Aguilar, Luis, 1992:10). Esta visión parte por constatar que lo que llamamos gobierno no es un monolito. No actúa de manera lineal, de una manera simple lógica e integrada, como se vieron la mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. En otras palabras, cuando nos referimos al "gobierno" nos estamos refiriendo a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. No es posible simplemente suponer que se trata de un acto racional unificado (Allison, 1971, citado en Arellano, David y Cabrero, Enrique, 2003:6).

Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde lo social se relaciona con representantes de instituciones (Arellano, David y Cabrero, David, 2003:7). El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos es la diferencia entre el efímero y lo perdurable. Los funcionarios elegidos van y vienen, mientras que las organizaciones gubernamentales pretenden durar (Rose, Richard, 1998:63).

Los gobiernos van y vienen; las elecciones periódicas son mutables en sus preferencias y resultados, las demandas sociales y los problemas públicos son tan cambiantes como la dinámica social de la vida asociada, y las políticas públicas se modifican en sintonía con las variaciones de las circunstancias y demandas sociales. Sin embargo, lo que debe ser permanente en todo el estado y en todo gobierno es la capacidad y destreza para saber encontrar y diseñar la cadena de

acciones que pueden llevar a efecto, con la mayor eficiencia posible, las situaciones colectivas deseadas, que constituyen los fines inalterables de todo estado o los objetivos prioritarios de los gobiernos. La función necesaria, insustituible y digna de la administración pública consiste precisamente en crear las formas de organización y los procesos operativos que pueden causar los efectos deseados para la vida en común (Aguilar, Luis, 1997:17).

En la actualidad las organizaciones públicas del mundo occidental operan en un entorno complejo, con múltiples actores y variados intereses. En ese complejo entorno es difícil establecer líneas divisorias entre la política y la administración y verlo como un todo unificado (Jamil, Istiahq, 1998: 68). Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre, evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes formulan los resultados de su ejecución. Esta influencia recíproca ocurre primordialmente dentro de las organizaciones y sin un entendimiento de la dinámica interna de estas no es posible comprender cabalmente el proceso de elaboración de políticas (Peters, Guy, 1993:55).

¿Por qué estudiar las organizaciones? Richard Hall nos dice que existen dos clases de respuestas a esta pregunta (1996):

“La primera respuesta es obvia. *Las organizaciones son un componente dominante de la sociedad contemporánea.* Nos rodean. Nacimos en ellas y por lo general morimos en ellas. Nuestro tiempo de vida entre ambos extremos está lleno con ellas. Es imposible escapar de ellas. Son tan inevitables como la muerte y los impuestos.

En esencia, las grandes transformaciones sociales en la historia se basan en la organización. El imperio Romano, la divulgación del Cristianismo, el crecimiento y desarrollo del capitalismo y del socialismo, y los cambios que han tenido lugar tanto en el capitalismo como en el socialismo, se logran por medio de organizaciones. La eliminación de los desperdicios tóxicos, la energía nuclear, el terrorismo, el desempleo, los abortos y todos los temas que confrontan a la sociedad contemporánea no pueden entenderse sin una consideración y comprensión de sus contextos organizacionales.

Las organizaciones tienen la capacidad de hacer mucho bien o mucho mal. La mayoría se encuentran en algún punto intermedio, lo que nos lleva a la segunda respuesta de por qué debemos estudiar las organizaciones. *Las organizaciones tienen resultados”.*

Por desgracia, existe una separación cada vez más grande entre el análisis de las políticas públicas y el estudio de las organizaciones, públicas (y privada). Esta separación se observa tanto los cursos académicos como en las instituciones universitarias sin gran parte de los trabajos que abordan el tema. En estos estudios las organizaciones aparecen como caricatura de sí mismas, encaminadas a maximizar las utilidades, y no se las considera como actores institucionales complejos con múltiples metas, tanto individuales como colectivas. Son pocos los modelos que pueden ajustarse la complejidad que las organizaciones introducen en el proceso de toma de decisiones de hecho, aquellos que tratan de dar cuenta de la elaboración de las políticas públicas rara vez son capaces de incorporar la influencia recíproca que se da entre las organizaciones cuando tienen que definir una línea de acción (Scharpf, W. y Hanf K; 1985, citado en Peters, Guy, 1993: 55).

Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en otras (Aguilar, Luis, 2007: 15). Más aún, gran parte de los estudios sobre las organizaciones públicas y la administración pública no conceptúa adecuadamente el papel de las organizaciones en elaboración de políticas. En la mayoría de los tratados sobre administración pública existe una constante influencia normativa de los académicos que han tratado de establecer la separación entre las políticas y la administración. Éstos comprenden tanto a los profesionales que no desean que sus ideas sobre los programas queden atrapadas en la burocracia, los seguidores de los teóricos, que defienden la separación de estos dos ámbitos. Muchos analistas evitan abordar el estudio de las organizaciones debido a la complejidad que éstas acarrearán, mientras que los que estudian las organizaciones públicas con frecuencia prefieren evitar la reflexión sobre su papel en la definición de políticas públicas. En parte esto, se debe a su visión normativa, pero también a una falta de voluntad para penetrar en las complejidades propias del proceso (Peters, Guy, 1993:56).

Ahora bien, es oportuno mencionar la relación crucial entre los temas de investigación, por un lado tenemos que la *política pública* se entiende aquí como: “*un programa de acción gubernamental*” (Meny y Thøenig; 1992: 89). Dicho programa, requiere de la coordinación, esfuerzo, dirección, adaptación, aprendizaje, retroalimentación, influencia, etcétera de los individuos que conforman el o los ambientes organizacionales. Como bien apunta Jamil, Istiahq “el concepto de cultura se ha convertido en un instrumento para el estudio de las organizaciones. Gracias al reconocimiento de que las actividades de las organizaciones son también derivadas de valores, normas, símbolos, rituales y ceremonias que van más allá de las explicaciones basadas en mediciones racionales o calculadoras, los estudios que vinculan a la cultura y la organización han proliferado en los dos últimos decenios (1998: 61)”.

Lo anterior significa un modo de dar respuesta a los problemas, un modo peculiar de actuar o de establecer los distintos tipos de roles o pautas de comportamiento, el desarrollo y explicación de la cultura organizacional es un tema que se abordará de mejor manera a lo largo de las siguientes ideas que se expresaran en esta investigación.

El estudio de la cultura en las organizaciones ha conquistado la atención de un amplio sector de gente que tiene alguna influencia en la conducción de las organizaciones, así como también de un amplio sector académico interesado en ella. De ahí que el concepto de cultura se ha manejado libremente en el ámbito organizacional como un producto común y corriente del lenguaje. Sin embargo, la cultura en las organizaciones no sólo es producto de los desarrollos teóricos en los estudios organizacionales, sino que también es resultado de las transformaciones contextuales que alcanzan a todo tipo de organización (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VII).

Algunos autores, como Jordan (1989), afirman que el término de cultura organizacional es un conjunto de análisis en los que el concepto de cultura es

aplicado para el estudio del comportamiento humano en los grupos organizacionales. Otros como Baba (1989), opinan que la cultura organizacional es parte de un problema complejo en el cual se inserta la influencia del management” (citados en Barba, Antonio, 2003: 8). Como se puede leer, hay muchas razones para *no* dejar de lado un área de análisis donde estamos insertos como individuos sociales, es decir las organizaciones. Así pues se vuelve más atractivo el hecho de estudiar este tema asociado a las políticas públicas; ambas perspectivas de estudio buscan resolver problemas o cuando menos controlarlos y con ello sobrellevar de mejor manera la realidad.

Muchas de los focos de investigación se han orientado a temas como la Nueva Gestión Pública, la Reforma del Estado, la Planeación Estratégica, la Gobernanza, el Control Administrativo, la Evaluación de los Resultados, el Análisis de Sistemas, el estudio de las Metáforas Orgánica o Mecanicista, el Análisis de Redes, etcétera, dejando un tanto abandonado la observación a otras arca de conocimiento que sin lugar a dudas comparten este espacio llamado realidad y que precisamente por mantener ese hilo conductor de estudio en un solo sentido no dan cabida a otras percepciones. En este sentido, Richard Rose argumenta “la eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, la eficacia es particularmente importante para el gobierno, porque mientras mayor sea un gobierno, mayor será el impacto de sus programas sobre la sociedad, ya sea eficaz o ineficaz. Para ser eficaz, un gobierno debe ser capaz de movilizar recursos, asignar estos recursos dentro de su propio complejo de organizaciones y distribuirlos entre otras políticas públicas” (1998: 113).

Lo que importa de un gobierno son sus resultados. El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida con su cumplimiento y el país evalúa con sus resultados. Resultados es la palabra que encumbra o hunde un gobierno. Los resultados que anuncia y persigue un gobierno dependen de *apuestas* contra la incertidumbre y las resistencias. No se gobierna con apuestas de azar. Un proyecto de gobierno es una apuesta con fundamento estratégico. Es una apuesta donde el apostador fuerza, hasta cierto límite la mano

de los resultados. El apostador tampoco controla el resultado pero influye sobre él (Matus; 1997: 6-8).

Sin embargo hablar de los resultados es algo muy lejano, inicialmente es oportuno saber con qué contamos, cómo está constituido ello, en otros palabras, conocer un poco más nuestra propia naturaleza podría ayudarnos a comprender mejor acerca de nuestros límites pero a su vez también de nuestros alcances. Y aun cuando es un hecho de que habrá resultados, es más fuerte la idea de pensar mejor en qué clase de resultados y si es que lograron lo que se esperaba y, cómo se esperaban.

La presente investigación supone señalar aquellos elementos de la cultura organizacional que se están dejando de lado en la administración pública mediante el estudio de la formulación e implementación de políticas públicas. Estudiarlos, analizarlos, adoptarlos como temas para el análisis tal vez puedan ampliar el abanico de explicaciones del comportamiento de los individuos que al final del día impactan resultados para la sociedad, la cual espera, sean eficaces y eficientes en la mayor medida posible.

Planteamiento del Problema.

Para comprender el origen y el significado de las políticas públicas en las democracias contemporáneas debemos entender primero las organizaciones y las redes en las que se desarrollan esas políticas. Las organizaciones son los principales actores en las políticas públicas (Peters y Campbell, 1988, citado en Peters, Guy, 1993: 54). El proceso mediante el cual se elaboran estas políticas puede entenderse mejor si se comienza por estudiar las organizaciones, aunque éstas, por supuesto, estén conformadas por individuos. Lo anterior es válido para el momento en que las políticas son formuladas (Bryner, G., 1987, citado en Peters, Guy, 1993: 54), pero puede ser aún más relevante en la medida en que las políticas se ejecuten y evalúen (Peters, Guy, 1993: 54).

Los análisis del Estado se han renovado con un cambio radical de perspectiva impulsado por los enfoques promovidos desde el denominado “análisis de las políticas públicas” (Roth, Andre-Noel; 2006: 18). Como lo indica Mény y Thoenigh (1992: 77) al citar un autor estadounidense (Ashford, 1976), “en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas (...)”, es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera como las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; de modo que “las políticas públicas se vuelvan un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un “análogo” de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales” (Mény y Thoenig, 1992: 77).

El problema de investigación se basa justo en la necesidad que ya comentan Peters y Roth de enfocar de otra forma las investigaciones del actuar del gobierno, es decir, la política pública está hecha de acciones u omisiones, mismas que son efectuadas a final de cuentas por hombres los cuales generan ambientes organizacionales y acciones llenas de *creencias, ideas y valores, etcétera*, por tal razón se requiere de estudios que aumenten la comprensión de dichos actos, la cultura organizacional podría ser uno de los elementos que comiencen a arrojar luz sobre estos senderos. Por su parte Luis Aguilar comenta “el análisis de políticas ha concentrado su atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno” (1997: 20). El presente estudio tiene la intención de ampliar este espectro de ideas mediante el análisis que arroje la teoría organizacional a través de su metáfora *cultura organizacional*.

Hipótesis

La incorporación del análisis de la cultura organizacional en el estudio de las políticas públicas determinará un mayor conocimiento de la acción gubernamental.

Preguntas de investigación

¿Qué se entiende por política pública?

¿Qué significa la cultura organizacional?

¿Qué elementos se pueden integrar de la cultura organizacional al enfoque de política pública?

¿Cuál es el significado y cómo se vincula la cultura organizacional a la política pública?

Justificación

Identificar aquellos elementos conceptuales de la cultura organizacional que permitan ampliar el campo de análisis de la política pública.

Desarrollar un trabajo de carácter interdisciplinario bajo la rúbrica de la integración de los elementos de políticas públicas (*enfoque*) y la cultura organizacional (*teoría organizacional*) formulando un trabajo unificado.

Establecer una correspondencia entre la cultura organizacional y la política pública.

Metodología a seguir

El presente análisis efectuará por medio de una investigación hipotética-deductiva y la técnica de estudio proviene del paradigma cualitativo al hacer uso de la política comparada. Cabe destacar que si bien es cierto puede suponerse que dicho recurso de análisis implica encontrar semejanzas o diferencias entre dos objetos de estudio similares, partimos de la idea de que la comparación va más allá, tal como bien señala Giovanni Sartori (2002: 29-49):

“¿Por qué comparar?” La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones, comparar es confrontar una cosa con otra, parangonar sirve para controlar – verificar o falsificar- si una generalización (regularidad) se corresponde con los caso a los cuales se aplica, para “situar”, para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón (quien no conoce otros países tampoco conoce el propio), para explicar mejor.

¿Qué es comparable? Si comparar no tiene una razón de ser especial, un objetivo específico, entonces se puede afirmar que no existe, en sentido propio una metodología de la comparación. Para declarar incomparable un elemento de análisis de otro, para declararlos

incomparables, hemos debido en algún momento compararlos. Comparar implica asimilar y diferenciar *en los límites*. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)".

Obviamente se es consciente que los objetos de estudio son diferentes, esta afirmación es evidente y se desarrollará en los capítulos primero y segundo, sin embargo es notorio que ambos campos de estudio son complementarios. Rescatar aquellos elementos entre uno y otro puede ser de gran utilidad para futuras investigaciones y evitar a su vez posible errores. Además es preciso esclarecer el camino que se seguirá en el curso de la investigación para evitar al máximo las posibles dudas o inquietudes del por qué utilizar esta estrategia metodológica.

Objetivo general

Reseñar los elementos conceptuales del análisis así como la influencia que puede manifestarse por medio de la cultura organizacional mediante el análisis de políticas públicas y la teoría organizacional, los cuales representan los fundamentos teórico-metodológicos y de análisis respectivamente.

Advertencia de estudio

La presente investigación no pretende situarse en alguna fase de análisis de las políticas públicas, tampoco lo hará en las bases de la teoría organizacional, sólo manifiesta un breve análisis de los elementos que se consideran más relevantes para aclarar el tema central.

También es fundamental puntualizar que dicha investigación no focaliza su atención en algún "*estudio de caso*" ya que además de las críticas señaladas antes por Peters (el distanciamiento de estudio), el presente estudio busca revitalizar y reconocer parte de los estudios con mayor énfasis en el análisis cualitativo, es claro el riesgo y posibles críticas que podrán surgir al señalar la vinculación teórica-práctica (realidad) mediante el vital uso de análisis de casos, sin embargo, lo que

busca la investigación es un incipiente sendero y a partir de ahí fortalecer las posibles vías de continuidad.

Finalmente es oportuno mencionar que el análisis se cierra únicamente al ámbito gubernamental, el espacio público ya sea en su calidad de privado o social no es tema de este trabajo, nuestra observación u objeto de análisis se restringe a las políticas públicas y la cultura organizacional.

Este trabajo implica un reto mayor al considerar que el auge de la cultura organizacional se ha dado mayor parte en el ámbito privado o social dejando a su vez como una veta rica al sector público a diferencia de las políticas públicas que tienen un amplio repertorio de estudios incluso en interacción con el sector privado y social.

Capítulo 1

El capítulo primero busca captar los elementos de análisis de política pública sin detenerse en alguno en particular, pero que servirán para la integración posterior entre los capítulos posteriores.

Capítulo 2

Pretende sentar las bases de la teoría organizacional que expliquen al menos un acercamiento a la cultura organizacional, considerando sobretodo que es un tema que aún sigue en desarrollo.

Capítulo 3

Supone un análisis que integre los dos capítulos anteriores y proyecte elementos de análisis como posibles respuestas a desarrollos interdisciplinarios.

Conclusiones

Arroja las relaciones que sean posibles inferir a partir de la comparación de elementos conceptuales entre la política pública y el análisis organizacional.

*“... Pero ésta es una clase particular de optimismo.
No es el que nos mueve a pensar
que las cosas salgan bien de alguna manera;
más bien, es la que proviene de saber
que uno puede hacer que salgan bien.”
(Harmon y Mayer; 2001: 128).*

Capítulo 1. Política pública

1.1 Introducción a la política pública

El objetivo del presente capítulo intenta describir de manera clara y breve aquellos componentes de la política pública, desde el sentido que refiere, las distintas connotaciones y puntualizar a que llamamos el análisis de políticas públicas, además incluye aunque los modelos y tipos de políticas públicas que han prevalecido en mayor medida por los diversos teóricos. Arturo Hernández al respecto dice “se habla de una nueva forma de gobierno que rompe con la idea del Estado monolítico, que establece una relación distinta con la sociedad, una relación de corresponsabilidad entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la tarea de gobierno. El aparato de gobierno se fragmenta en porciones variables de poder, que concentran actores que van más allá de sus fronteras, coordinándose para llevar a cabo la solución de problemas públicos” (2009:76).

A esta corriente cultural mayor, propia e imperecedera de occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de *Policy Sciences* de Harlod D. Lasswell. El programa de investigación "el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia "interdisciplinaria" y decisión "democrática" del gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas (en Aguilar, Luis, 2003:102 y 103). Por tanto, esta nueva configuración en la realidad social, nos trasmite razones acerca la reivindicación entre los individuos que conforman una organización y política pública a través de programas públicos.

Eran los años tensos de la Guerra Fría, que provocaban "la crisis persistente de la seguridad nacional", "la urgencia de la defensa nacional", y que obligaban

moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, ir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazó por la propuesta totalitaria del comunismo y su "estado cuartel". La polarizada situación internacional plantear entonces el problema de "cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía", "cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política", "cómo ya que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones". Difícilmente se podría encontrar respuesta a estas interrogantes decisivas si no se reconstruía "la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política" y si no se consideraban crucial de esta tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política nacional (Lasswell, citado en Aguilar, Luis, 2003:39 40).

De tal forma, que después de más de 60 años de debate de connotados investigadores, las políticas públicas se encargan de dar solución a los problemas públicos, mientras que la ciencia de políticas se ha logrado posicionar en el entorno académico, como un enfoque de análisis de fenómenos de políticas para mejorar su elaboración, "un método para estudiar y entender la acción del Estado" (Muller, Pierre, 2000, citado en Hernández, Arturo, 2009:74). Harold Lasswell (1951) dice que "podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado. Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos (2003: 102 y 103).

La ciencia de políticas tiene un foco único interés, las "metapolíticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política. Mientras que la prueba principal de la ciencia

de políticas es alcanzar mejor las metas a través de política más efectivas y eficientes, las ciencias de política dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejora de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas (Dror, Yehezkel, 1970, en Aguilar, Luis, 2003:126). En este sentido, es posible ver un estudio dirigido fundamentalmente en la toma de decisiones, buscando la racionalidad máxima, tomando en cuenta los costos, la inteligencia y la responsabilidad de las elecciones públicas de los gobernantes. A continuación seguirá puntualizando el significado y sentido de las políticas públicas.

1.2 Origen de la política pública

En la República, Platón analizó la justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden, dada, la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase porque "el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado". Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de políticas públicas (Lindblom, Charles, 1991:9). Las políticas públicas por su parte, se preocuparon y ocuparon por la forma en que se realizaban la toma de decisiones gubernamentales, misma que se impacta en la sociedad y que aminora o atiende los problemas y necesidades sociales o al menos eso pretende.

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

Tanto la Declaración Francesa de los derechos del hombre y la declaración de independencia de América se relacionan con palabras tales como tiranía, derechos y libertad, pero no con las palabras del proceso de elaboración de políticas públicas (Lindblom, Charles, 1991:9).

1.3 Objeto de estudio de la política pública

Harold Lasswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento *del* proceso de las políticas” y “el conocimiento *en* el proceso de las políticas”, de los cuales, el segundo es el más sustantivo y el primero es más procesal (De Leon, Peter; 1997: 6). Para aclarar su idea respecto *en* el proceso preguntemos lo siguiente: ¿Qué porcentaje de la nutrición recomendada está presente en un desayuno escolar? Para el primer caso, acerca *del* proceso, podemos preguntar lo siguiente: ¿Cuál es el mecanismo de supervisión o participación de las organizaciones civiles para su intervención?¹

En el progreso o evolución de las ciencias de políticas, Garson (1986: 149-171) dice que la mayoría de los investigadores se concentraron, en el uso de dos “metodologías tradicionales”, (Véase tabla 1 y diagrama 1).

**TABLA 1
METODOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

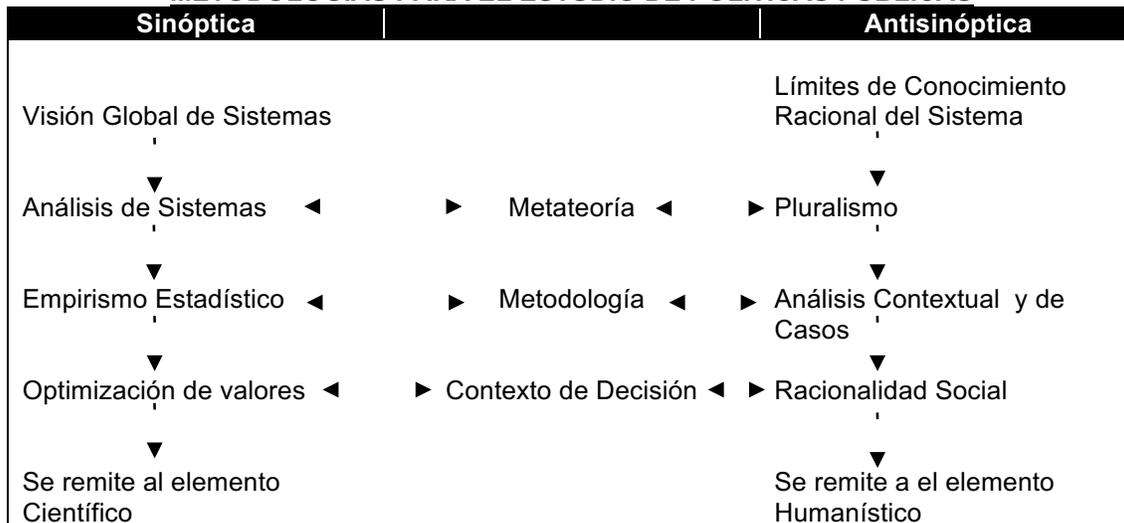
Sinóptica	Antisóptica
l) Visión global del todo (condensada en el análisis de sistemas)	l) Acentúa los límites (de hecho la imposibilidad de) del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción
a) Análisis de Sistemas de cómo Metateoría	a) Se caracterizo por su identificación con el pluralismo como Metateoría
b) El empirismo estadístico como metodología	b) El análisis contextual y de casos con el pluralismo como Metateoría
c) La optimización de valores como criterio de decisión	c) La Racionalidad Social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión
d) Se remite al elemento científico	

¹ Los ejemplos que establece De Leon (1997: 6) en su artículo, en cuanto a el conocimiento *del* proceso de las políticas es éste: ¿De qué modo interviene políticamente una organización política democrática para reducir las emisiones de CO₂? Respecto a *en* el ¿Cuánto CO₂ puede liberarse a la atmosfera sin provocar un calentamiento global de proporciones desastrosas?

	d) Se remite o corresponde al elemento humanístico
--	--

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

DIAGRAMA 1
METODOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



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

Garson comenta que, “aunque la visión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la Ciencia Política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas” (1986: 159). Además del aspecto teórico predominante que delineó el rumbo de análisis de las políticas públicas, es menester especificar el objeto de estudio de las políticas públicas y sin abordar de manera detallada la interpretación que se ha dado en México.

En este sentido Luis Aguilar comenta que “el objetivo disciplinario de la Política Pública, las *Policy Sciences/Policy Analysis*, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar la *policy-decision making*, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. Las políticas públicas establecieron “como objeto o campo de estudio específico y original la *decisión pública* del gobierno” (2004: 24). No es tema de la presente investigación, sin embargo, se puede incluir el aporte de las políticas públicas al caso mexicano en la siguiente tabla.

TABLA 2
APORTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

PARA EL CASO MEXICANO	Reivindicar y reactivar la realidad de Lo Público y reconceptualizarla en el formato de una idea liberal de lo público.
EN EL CAMPO DISCIPLINARIO	Lograr que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada –procesos que no habían sido estudiados de manera sistemática por la ciencia política y la administración pública tradicional- llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción del gobierno.
EN EL CAMPO PROFESIONAL (ESTRICTAMENTE GUBERNAMENTAL)	Consistió en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar/optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, introducir como criterios de decisión las “E’s” (economía/ahorro, eficacia, eficiencia económica), innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público

Fuente: elaboración propia con base en Aguilar Villanueva (2004: 26-28).

Este esquema de análisis además no servirá para vincularlo con parte de los aportes que no hará la cultura organizacional, sin adelantarnos y debido a que no es parte del presente capítulo podemos señalar que las citas de Luis Aguilar Villanueva marcan parte del esfuerzo de no olvidar el carácter multidisciplinario e interdisciplinario hacia las demás ciencias o áreas de conocimiento, precisamente por el hecho de que una o dos disciplinas de estudio no pueden dar respuesta a todas las razones no explicadas que surgen en la acción gubernamental, lo que es importante rescatar es que los investigadores deben ser cuidadosos al esquematizar sus diseños de investigación para no caer en la problemática de estar en tierra de todos y de nadie al generar ambigüedades en lo que pretenden describir.

1.4 Ciclo de política pública

La política pública como enfoque de análisis establece una serie de etapas o fases para su proceso, ciclo o desarrollo. Los teóricos que las estudian han establecido diferentes títulos o nombres a estas fases para su estudio y el número

varía de igual modo dependiendo del autor en revisión, empero sin importar el académico que se revise en la mayoría de los casos lo que hacen es expresar la ejecución de la política o programa público en gran similitud de ideas, un ejemplo de constatar este argumento será con la definiciones que hacemos del concepto de política pública.

Sin embargo, estos análisis de las etapas tienen una desventaja, pues los académicos a través de los años se dirigieron a una sola fase etapa del análisis, negando el proceso completo, es decir, expresado en la jerga de los economistas, optaron por entender las existencias antes que el flujo. Y por último, muchos de los encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar al proceso como un conjunto diferenciado de movimientos, primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación, etcétera. Así ellos prefirieron un *proceso episódico y desarticulado* (cursivas nuestras) en lugar de uno más *continuo y progresivo*, y un fenómeno de las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada. Por último, la imagen del proceso de política implicaba cierta *linearidad* –iniciación, estimación, terminación-, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas (por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, selección, mientras que la implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí), que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas (De Leon; 1997: 9).

La propuesta análisis de políticas públicas es la siguiente, prestándole mayor cuidado a la implementación como lo demanda el tema (Rosales, Víctor: 2012, Tamayo; Manuel, 1997, y Elder, Charles D. y Cobb, Roger W., 1984, Hernández Magallón, Arturo, 2009):

a) **Identificación y definición del problema:** es la distinción de una situación o problema en la sociedad y por supuesto el reconocimiento por parte de

las autoridades para que sea atendido para su solución en interacción con el ámbito público. Para teóricos como Bardach (2001) es el punto fundamental de la política pública, pues el problema implica a su vez la solución del mismo. Permite justamente la oportunidad de saber el cómo vamos a efectuar una resolución.

Eugene Bardach dice "la primera definición del problema le da al analista: a) una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de determinar el proyecto, y b) un sentido de dirección para obtener evidencias información. La definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir se deberán incluir aspectos de magnitud. La definición del problema no debe incluir una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones. En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted el problema permitirá que la definición de este vaya evolucionando" (2001:17 - 23).

El problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los [hechos] tal como se nos aparecen. Si recordamos las distintas [versiones] que merecen los incrementos estadísticos de factores como la inflación, el paro o la criminalidad por parte de los distintos actores y analistas políticos podríamos caracterizar esta manera de abordar la definición de los problemas con los que se enfrenta la Administración Pública. Y ello no ocurre porque muchas veces los factores considerados son inconscientes entre sí, sino sobre todo porque son muy distintas las maneras de ver elementos como la conducta humana, la acción de gobierno o las oportunidades o prioridades en la intervención de los poderes públicos (Subirats, Joan, 1992: 47).

El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas. Sin en una instalación deportiva se constata un excesivo consumo de agua, podemos empezar partiendo de la hipótesis de que ese es el problema a resolver: se gasta en exceso el agua; y, por tanto, deberíamos buscar

la solución en una reducción del consumo de agua por los usuarios. ¿Cómo conseguirlo?: ¿Mentalizando al usuario con una campaña de sensibilización sobre la necesidad de ahorrar energía?, o, ¿introduciendo un sistema de grifería que obligue a una constante intervención-presión por parte del usuario para conseguir agua? Pero también podríamos considerar que las cañerías están en mal estado o que el costo de las cuotas de socio son esencialmente bajas. En el fondo, al rechazar el objetivismo como método para encararse con el mundo de los problemas estamos posibilitando considerar a toda definición del problema como buena, legítima o adecuada (Subirats, Joan, 1992: 48 y 49).

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

Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar cual considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial en la definición (Aguilar, Luis, 2007a: 29).

La importancia del proceso se debe principalmente a los hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de política no son datos *a priori*, resultado de definiciones. Si la situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los

hechos sino también de las creencias y valores. Pocas veces los hechos son claros, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones (Elder, Charles D. y Cobb, Roger W., 1984, en Aguilar, Luis 2007a:77).

En la transformación de nuestro país en el ámbito político, los diversos actores sociales exigen participar en las acciones públicas, como voceros reales de las necesidades ciudadanas, portadores de soluciones con capacidad de auxiliar en su aplicación, o incluso vigilantes de estas mismas, exigen la democratización de las estructuras administrativas y presionan por un gobierno con sentido público que integre los intereses de los actores en las diversas acciones del gobierno (Hernández, Arturo, 2009:181).

Al respecto, Arturo Hernández comenta que el paulatino cambio a esta nueva relación entre la sociedad y el Estado, convierte la intervención del gobierno en aquel que establece y vigila las reglas de participación, sin embargo, transformaciones serán en diversos entornos administrativos, en los cuales las acciones públicas representan la intención del gobierno y de múltiples actores por solucionar los problemas juntos. Pero *¿acaso los problemas son atendidos?, ¿Cuál de ellos habrá de entrar en la agenda gubernamental de problemas públicos por atender?* Como respuesta preliminar, el fenómeno social es un problema público susceptible de ser incorporado en la agenda de políticas, entre los diversos actores interesados adoptar la mejor expresión estratégica de los intereses de los actores (2009:181).

Si bien la agenda es el gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno en comunicación con él consideran asuntos generales del Estado y en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los

nexos o las conexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre Estado y sociedad (Aguilar, Luis, 2007a, 31).

c) **Formulación de alternativas de solución:** son las opciones que se generan para la solución del problema público. Esta se fortalece con información, datos, propuestas, estadísticas, etcétera. Eugene Bardach nos dice que "para estructurar lógicamente el análisis, algunas definiciones resultan importantes. Los "datos" son hechos -o debieran decir, representaciones de hechos -acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso. Por ejemplo, los datos pueden ser hechos por acerca de la capacidad de los funcionarios para vincularse constructivamente con la prensa. El "conocimiento" son los datos que tiene significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La "información" es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante "incluido usted mismo" sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado" (2001:25 y 26).

Por otro lado también Bardach nos dice que "por alternativas quiero decir algo como *opciones de política, o cursos de acción* alternativos o las diferentes *estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema*" (2001:31). Joan Subirats expresa "se trata, en primer instancia, de aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para transformar la información sobre alternativas de acción posibles. Éste trabajo de prospectiva resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de acción. En líneas generales, podemos decir que se trata de un método de producción de información sobre situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados. Al establecer nuestras opciones estamos de hecho, implícita o explícitamente, estableciendo nuestras propias previsiones acerca del futuro lógicamente este trabajo de prospectiva no puede [adivinar] el futuro, pero puede facilitar la tarea a los defensores públicos,

asistiéndoles ante los riesgos de la incertidumbre y del cambio, y explorando las implicaciones de las opciones de política planteadas (1992:67).

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

Actuar es tomar decisiones. La decisión ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos, porque en ese preciso momento se juega la partida. Un responsable administrativo resuelve. Se seleccionan las soluciones. Una serie de acontecimientos derivan de ella. Los interesados en la política pública considerada verán afectada su situación. El porvenir parece comprometido de manera irreversible (Meny, Ives y Thoënic, Jean-Claude, 1992:129).

En la vida concreta de la gestión pública todo concurre a la revaloración, cuando no a la sacralización, de la toma de decisiones. La constitución o el organigrama precisan, a veces detalladamente, quien tiene derecho a firmar, en qué circunstancias, al final de que trámites. La decisión final es la persona que cuenta, aquellos humores, intereses y gestos se espían se le deben honores. Porque todo, en definitiva, descansa sobre sus espaldas y compromete su responsabilidad en casa de la política, el decisorio trabaja en el piso principal, como el capitán de un barco. Los consejeros o los expertos, si bien ayudan a decantar el problema y a generar alternativas, permanecen en la bodega (Meny, Ives y Thoënic, Jean-Claude, 1992:129). La decisión es la adopción de alguna alternativa de solución, es decir, es el tomar una de las posibles opciones de solución, en el mejor de los casos sino

la mejor, cuando menos una de las más viables y aceptables para la población objetivo.

Hay que descartar sin embargo que actualmente aún cuando el gobierno goza en su mayor parte del control de la actividad pública para con la sociedad, es importante reconocer que el escenario de participación cada vez se ve más permeado por la interacción e involucramiento de la sociedad civil y el sector privado, así como en algunos casos la influencia del orden internacional.

Lo anterior, por supuesto, sin olvidar lo que ya comentan Meny, Ives y Thœnig, Jean-Claude, "en principio, el momento de la decisión representa el apogeo del trabajo político y administrativo. El resto parece secundario. Ésta es, en parte, la razón por la cual, a los ojos del observador de la cosa pública, la decisión tiene valor privilegiado como reveladora del sistema político y, en consecuencia, de la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder" (1992:129).

e) **Implementación:** es la puesta en marcha de dicha acción; aquí se materializan y concretan los supuestos establecidos con antelación. Benjamín Revuelta afirma que "la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado en otras palabras, la implementación es el llamado "eslabón perdido". Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes -actores y factores -que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los activos originales (2007b:139), "llamaremos implementación al grado en que las consecuencias previstas (el momento del "luego entonces") sucedan" (Wildavsky, 1973: XV, citado en Aguilar, Luis, 2007b:46).

La implementación de políticas y relativamente una nueva área de análisis. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta. Un buen número de autores consideraban el

estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaban la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos (Revuelta, Benjamín, 2007b: 138).

Lo que simplemente, en sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política. Pero en sentido circunscrito, es el objetivo, el evento aún y realizado prevé superávit calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuadas por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Son todos así dos significados del "llevar a cabo, a efecto, a culminación", del implementar: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El lío de pasar de un dicho a un hecho (Aguilar, Luis, 2007b:47 y 48).

Finalmente Luis Aguilar Villanueva nos dice que "si la implementación es la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal", entonces la lógica recomendación general es la de contar con una teoría causal precisa, que logre establecer una relación (la más) directa entre causa y efecto (medios-fin), sin la mediación de muchos eslabones causales. Si se cree que muchos caminos para llegar a la realización del fin, habrá escogerse en directo, sin rodeos, el sencillo, sin un laberinto de pasos. Más agentes y operaciones causales introducimos en la cadena causal, más aumentamos "la complejidad de la acción conjunta" y más atrás el riesgo de que esos pasos operativos, atiborrado de agentes, retrasen el proceso o, peor aún, lo desvíen, terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocan efectos en calculados. La prescripción es entonces la invitación a minimizar los eslabones causales del nexo causal (2007b:57).

f) **Evaluación:** es la revisión y observación de la evolución de la política pública efectuada, esta fase como las demás es fundamental puesto que la evaluación suministra el conocimiento que da sentido a lo que está sucediendo. Myriam Cardozo comenta que "dicho proceso de evaluación consiste en la realización de una investigación aplicada, dependencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada" (2006:13).

Una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor (Meny y Thoenig, 1992: 195). Evaluar implica juzgar, mientras realizar un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente información como para permitir esa labor evaluadora-juzgadora (Rossi-Freeman, 1985, citado en Subirats, Joan, 1992: 150). Max Weber habría sido uno de los primeros en definir a la evaluación como "... la aproximación (*bewertung*) práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación" (Duran y Monnier, 1992, citado en Cardozo, Myriam, 2006: 43). "Esta nueva disciplina es un área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos. [...] revela que los analistas han advertido, finalmente, que la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa, quien se beneficie y quien sale perjudicado con él; si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse" (Majone, Giandomenico, 1997: 214).

La evaluación es también un instrumento valioso e indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas. Inicialmente la evaluación se desarrolló como un instrumento de medición de la eficacia de las políticas públicas en el marco del movimiento de «racionalización de las elecciones presupuestales», esta

ambición racionalista y tecnocrática dio a luz, en los años cincuenta y setenta en los Estados Unidos, el famoso programa PPBS (*Planning Process Budgeting System* en inglés) y conocido en Francia como RCB (*Rationalisation des Choix Budgétaires*). Estos programas tenían como función facilitar y priorizar las decisiones públicas a partir del control del presupuesto por programas específicos. Sin embargo, por su no adecuación a la realidad profunda de los procesos de toma de decisión pública, estos programas de gestión no tardaron en mostrar sus límites y fueron abandonados (Chevallier, 1991 y Nioche, 1982, citados en Roth, André, 2006: 138 y 145).

g) **Continuidad y terminación:** a diferencia de las demás etapas, ésta tiene el apremiante *sine qua non*, es decir, sigue o no el programa público. Como ya expresa Subirats, Joan, “no puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos, la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los aspectos que pueden tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado. En definitiva, se trata de reflexionar o terminación del programa a partir de análisis realizada” (1992:163).

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

La terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin del programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una *policy* errática o un conjunto de programas (Guerrero, Omar, 1990:56). Si la nueva política destinada a suceder al anterior lleva aparejada de los servicios

a ofrecer una reducción de los grupos o sectores beneficiarios de los diversos programas, ello se puede traducir en resistencias al cambio ante la perspectiva de "juego su manera activa" que comporta. La experiencia demuestra, por otra parte, que los perjudicados tenderán a reaccionar con más fuerza que los posibles beneficiarios del cambio. Cuanto más complejas de una política de, más actores implicados, mayor variación de las prestaciones, intereses y oportunidades que suscita, y, por tanto mayores complicaciones comportará la sucesión de esa política (Subirats, Joan, 1992:166).

La cesación de *policy*, concebida como adaptación o como fase del ciclo de *policy*, como fin y principio, nos ayudan a entender a la terminación en la administración pública como procedimiento de alimentación de *polícies* cesantes a *polícies* existentes, dentro de un espacio creciente de autonomía de las *polícies* mismas. En la medida en que exista capacidad de herencia de una *policy* a otra, así como la aptitud para la cesación total, una administración pública podrá permanecer viva y activa, debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo (Guerrero, Omar, 1990:56).

El desarrollo formal de las políticas públicas requirió, que definiera su propia identidad para distinguirse de otras disciplinas y así delinear su ámbito de estudio. Tan es así, que fue el momento "*postdecisional*" de la política, el relacionado con la implementación, la evaluación y la comunicación de la política, el factor que mostro que había más puentes y pasadizos intelectuales y profesionales entre la política pública y la administración pública que los que se habían querido reconocer durante el parto del análisis de las políticas públicas (Aguilar; 2006: 33).

Hay aspectos donde se rozan, mezclan y apoyan estas tres disciplinas, de tal forma que es posible desarrollar estudios interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios sin perder su identidad u objeto de estudio, y que así les sea más viable interpretar en la medida de lo posible la caja negra de la aparato estatal y su relación con la sociedad.

Paradigmas hiperracional e hiperpolitizado: Después de más de seis décadas años de su origen, puede decirse que como campo de estudios ha alcanzado niveles de desarrollo con fundamento en dos grandes paradigmas dominantes (y hasta dicotómicos), a saber: el de la maximización de servicios y el de la intermediación de entre grupos de interés (Reich; 1977, en Aguilar; 1997: 53), llamados por Aguilar hiperracional e hiperpolitizado. El primero, hace énfasis en el carácter instrumental y descriptivo del análisis, constituye el abordaje racional y técnico al estudio de problemas públicos y alternativas. En su dimensión descriptiva, se orienta básicamente al estudio del comportamiento de los actores y organizaciones mediante el uso de instrumentos de análisis racional. En su dimensión prescriptiva, en un esfuerzo intelectual orientado fundamentalmente a la búsqueda de “óptimos” en las alternativas de acción público-gubernamental (Nicandro y Petrizzo; 2002: 3).

Por su parte, el abordaje hiperpolitizado ha buscado, mediante teorías provenientes principalmente de la ciencia (sociología) política, tales como el marxismo, elitismo, estructuralismo, funcionalismo, pluralismo, neocorporativismo, institucionalismo, etcétera ((Nicandro y Petrizzo; 2002: 3).

Espacio público y actores de políticas públicas: Para que los programas públicos se materialicen y concreten, se requiere de la intervención de *actores* pero el desenvolvimiento de estos se lleva a cabo en un escenario que por lo regular es conocido en el medio académico como *espacio público*.

A través del concepto de actor se designa tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración) o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.). Sin embargo, un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con

homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue (Subirats; 2008: 51).

En la realidad del juego social nunca estamos seguros si las variables consideradas son todas las que la representación de la realidad exige (Matus, Carlos; 1977: 8). Los actores serán distinguidos por los investigadores del enfoque de políticas públicas, pero hay que destacar que son los analistas quienes configuran estos espacios de interacción de política pública.

No todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de política pública. A veces la intervención de los actores es directa y tangible, en otras sólo es posible identificarla de manera indirecta. En otros casos la implicación de algunos actores es inconstante. Ello dependerá, entre otras cosas, de lo consciente que sea el actor de sus propios intereses, de su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer voluntariamente al margen de la arena decisional (Subirats; 2008: 52).

Todavía hace unas décadas se reconocía o identificaba al mencionarse *ámbito público*, a las instituciones gubernamentales únicamente como espacio propio para la realización de un programa público, empero, actualmente en esta área de interacción, se ha visto la intervención del ámbito privado. Es por el estado de derecho y la sobre todo la concepción democrática, es fundamental la participación e intervención de los particulares que se vean afectados, influidos, o beneficiados por dicho programa público.

Los elementos clave de la perspectiva adoptada conectan un problema que se considera resoluble en el ámbito público, con la acción de los poderes públicos y otros actores implicados en ese problema. El *espacio* de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que

interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas (Subirats; 2008: 57).

Teóricos como Barry Bozeman (1997) se apoyaron justo en el estudio de organizaciones, las cuales sin importar lo que hagan como finalidad; atienden interés u objetivos públicos, es decir buscan atender necesidades, bienes o servicios, productos al fin y al cabo para individuos. Aun cuando Allison Graham dice que la gestión pública y privada, son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes, principalmente como lo indica; la diferencia más importante es el marco constitucional, además de las otras leyes, lo que distingue sus espacios de acción, pero a la vez de interacción, pues la una condiciona a la otra, pero comparten una misma esfera de juego, que es la sociedad (en Shafritz y Hyde; 1980: 746-779).

Los administradores no son libres de tomar cualquier decisión de acuerdo con su voluntad, sino que están dirigidos por diversas demandas y restricciones severas, que incluyen según Sharkansky (1977: 41-42):

- a) Las actitudes que los ciudadanos mantienen hacia los programas públicos y hacia los funcionarios gubernamentales;
- b) Las demandas, los recursos económicos y el apoyo público de ciudadanos individuales, partidos políticos y grupos de interés;
- c) Las demandas, los recursos económicos y el apoyo político de las ramas del ejecutivo, legislativo y judicial;
- d) Las demandas, los recursos económicos y el apoyo de procedente de individuos en instituciones de otros gobiernos, por medio de relaciones intergubernamentales “verticales” u “horizontales”;
- e) Los antecedentes sociales, las habilidades y los valores de los administradores mismos, y;
- f) Los procedimientos de las unidades administrativas.

Los elementos centrales para identificar la existencia de una política pública que señala Roth (2006: 27) son los siguientes:

- a) Implicación del gobierno

- b) Percepción de problemas
- c) Definiciones de objetivos
- d) Proceso de análisis de política pública

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

De las condiciones que se establecieron anteriormente, las tres están presentes sin gran dificultad casi en cualquier sociedad, pero la última es una condición que implica no sólo la identificación y definición del o los problemas, hechura, formación de la agenda, de políticas, implementación o evaluación, etcétera, sino además como ya se ha señalado al tratar el tema de sentido público, la interacción con la sociedad. Lo público es un espacio de todos (Cabrero; 2000: 193).

Resulta difícil establecer las diferentes fases del análisis de políticas públicas, y más aún la inclusión de la sociedad en ellas, tal como lo marca los teóricos en los distintos aspectos que hemos revisado. Por lo tanto el percibir la existencia de una política pública, es una tarea que no ha concluido aún para los investigadores y mucho menos que se haya realizado tal cual en nuestra sociedad. A continuación se inicia con el capítulo referente a los estudios de las organizaciones, el cual sólo es una aproximación teórica, se muestran las bases teóricas del desarrollo sin entrar en debate ni de autores ni de ideas.

*El conocimiento humano
en sus diversos estados de generalización,
es lo que uno usa para controlar y
manipular el mundo
tanto material como social.
(Harmon y Mayer; 2001: 132).*

CAPÍTULO 2. TEORÍA ORGANIZACIONAL

2.1 Origen y naturaleza de las Organizaciones

Nos parece oportuno iniciar este capítulo arguyendo la constancia de la omnipresencia de las organizaciones; *¿quién escapa a ellas?*, sólo aquellos que no desean vivir en sociedad, de tal manera que el alcance de las mismas condiciona la vida de los individuos que comparten el espacio, el tiempo, la influencia recíproca, las interacciones y el interés por las mismas como bien señalará Etzioni (Citado en Ibarra y Montaña; 1987: 29-30):

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

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

Es evidente lo que implica vivir en sociedad, pero más que en sociedad en un conjunto de organizaciones, es decir, por doquiera sentimos sus efectos, su influencia, su presencia, su poder en diversos grados, etcétera. Somos parte de las organizaciones, las creamos, mantenemos o provocamos que perezcan, es una relación dinámica, cambiante y compartida, llena de retos e incertidumbres, actos materializados y concretos, con fines y objetivos establecidos. Sin embargo, cómo es qué surgen, que hay antes, que ocurrió para que los seres humanos tomáramos la decisión y la acción de crearlas y configurarlas.

En línea a lo anterior, consideramos oportuno mencionar al menos un breve supuesto sobre el origen de las organizaciones. ***¿Cómo surgieron las organizaciones? ¿Ha estado ligado el hombre al desarrollo de estas?*** La respuesta a las preguntas anteriores podemos encontrarlas haciendo un análisis retrospectivo a la propia historia y evolución del hombre (Rodil, Florencio; 1975:17):

“Con el desarrollo de la agricultura el hombre termina su etapa de nómada cazador e inicia una nueva era aposentado en una región, dedicado a la explotación de la tierra a fin de obtener los bienes que le son necesarios para su propia subsistencia. Alrededor de la agricultura podemos situar el desarrollo de la tribu, lo cual constituye en sí una nueva clase de vida social. "Antes de que comenzara la labranza de la tierra y la cría de ganado, todo el que quería comer debía aportar su participación en la búsqueda de alimento, en la que virtualmente toda la tribu solía estar implicada; pero cuando los cerebros condiciones el futuro, que habían ideado y planeado las maniobras energéticas, volvieron su atención a los problemas de organizar el cultivo de cosechas, la irrigación de la tierra y la alimentación de animales cautivos, consignaron dos causas: por primera vez ello no son una provisión constante de alimentos, sino también un excedente alimenticia regular con el que se podía contar; la creación de este excedente fuera ya de que debía abrir la puerta a la civilización. La tribu no sólo podía hacerse más numerosa, sino liberar a algunos de sus miembros para que se dedicaran a otras tareas no ocasionales, ni supeditadas a las primordiales exigencias de la búsqueda de alimentos, sino actividades de plena dedicación que podrían florecer y desarrollarse por derecho propio. Había nacido una era de especialización" (Morris, Desmon: El zoo humano, citado en Rodil, Florencio; 1975:17 y 18).

Analizando la evolución del hombre, señalada con anterioridad, podemos localizar la naturaleza y desarrollo de las organizaciones en la propia unción del hombre. En primer término, la organización surge como un elemento esencial, necesario para realizar la labor de casa, primera actividad importante a la que el hombre se dedicaba a fin de obtener el alimento que necesita para su subsistencia (Rodil, Florencio; 1975:18).

Es fácil imaginar qué una organización adecuada, fielmente hubiese podido llevar a cabo la cacería de grandes animales, ya que físicamente un solo individuo no estaba capacitado para realizar tal tipo de actividad. La organización fue lo que permitió el hombre realizar tan difícil empresa, dadas las condiciones de la época. El desarrollo de la agricultura y la ganadería, permite al hombre dedicar parte de su tiempo a otras tareas, relacionadas directamente con la búsqueda de alimentos, como puede haber sido la realización de telares para elaborar sus propias vestimentas, la realización de utensilios de cerámica, diversiones y juegos, etc.; que a la larga requirieron contra seguridad que diversos grupos se dedicaran a esta actividad e intercambiar sus productos por alimentos. Esta era de la especialización, propicia el desarrollo de organizaciones de tipo familiar con objetivos específicos y dedicados a una tarea que permitía al núcleo familiar obtener mediante trueque todo lo necesario para su subsistencia (Rodil, Florencio; 1975:18)”.

Florencio Rodil comenta que es mediante este breve análisis histórico que pretendió localizar la naturaleza y el desarrollo de las organizaciones en este análisis retrospectivo, ya que están ligadas directamente al propio desarrollo y evolución del hombre (1975:18). Para la presente investigación el énfasis es por las organizaciones gubernamentales, si bien es importante mencionar que éstas interactúan con diversas organizaciones no gubernamentales, la preocupación oscila por determinar y estudiar las características de las que en mayor parte implementa las políticas públicas.

Las organizaciones han crecido en complejidad; su estudio requiere análisis más profundos del que aquí se presenta; sin embargo, si no olvidamos este concepto podemos comprender con mayor facilidad porque el hombre vive la mayor parte de su vida ligado de una manera u otra a las organizaciones (Rodil, Florencio; 1975:18).

2.2 Objeto de estudio de la Teoría de las Organizaciones

La teoría de las organizaciones, comprenden el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones (Harmon y Mayer; 2001: 33).

Los administradores públicos se enfrentan con decisiones (Harmon y Mayer; 2001: 33) que:

- a) Afectan la vida de las personas: mencionar a Karl Desutch
- b) Se toman en nombre del pueblo: ya que se habla de un interés común.
- c) Emplean recursos públicos: la maquinaria administrativa se mueve a partir de los fondos públicos.

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

La teoría de la organización se ha caracterizado por una orientación instrumental más explicativa, aunque no se puede negar que se han dado intentos por explicar las organizaciones. Se podría afirmar, que como disciplina social intenta explicar los principios estructurantes y estructurales de la acción colectiva que se desarrolla en las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VII y VIII).

También es necesario diferenciar los estudios organizacionales de la teoría administrativa, que este resultado de la experiencia acumulada de los administradores profesionales. A través de esta teoría se determinan cómo deben ser las organizaciones para maximizar la productividad y la eficiencia. Para alcanzar tal fin, se diseñan técnicas que sean utilizables en todas las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VIII).

El uso y la interpretación que se le ha dado a la teoría organizacional dependen del contexto y tiempo del que se hable, ya que la realidad social que viven algunos no es la misma que otros individuos. Los cambios en el actuar humano por lentos y pequeños que sean, son constantes, similares más no iguales en el campo social, eso permea de dinamismo a los ambientes organizacionales.

Sumergidos en ambientes llenos de incertidumbre, complejidad, dinamismo, desorden, competitividad, en una era informática en aumento, en un escenario político, económico y social voluble y vulnerable tanto nacional como internacional, y finalmente con una población más demandante, en fin, la lista de ánimos y desánimos por conocer es el mayor atractivo para estudiar dicho campo de análisis. Ya que nos agrada o no estamos inmersos como dice Michel Crozier en “la marcha hacia la complejidad”.

Estas líneas representan el conjunto integrado de los pensamientos de Charles Perrow con su idea de la “vida en el arenal organizacional”; la presencia de los Sistemas Racionales, Naturales y Abiertos de Richard Scott; los elementos para el Cambio Organizacional de Howard Aldrich; la aseveración de que “no hay una sola teoría” de Mary Hatch y el “Panorama Organizacional cambiante de Jeffrey Pfeffer.

2.3 Bases de los Teoría de las Organizaciones por escuela: AC/Burocracia/RH

Administración Científica (AC): Taylor

Las biografías de Copley (1923), Nelson (1980) y Kanigel (1997) son una muestra de la profunda huella dejada por este ingeniero estadounidense, que ha trascendido históricamente en el pensamiento administrativo con su administración científica, contagiando a no pocos de su preocupación por el tiempo, el orden, la productividad, la eficiencia, y por encontrar una mejor forma de hacer las cosas; de manera que muchas de las prácticas administrativas modernas pueden ser caracterizada como tayloristas (Hernández, Arturo; 2010: 61).

El tema del control, del cual Taylor fue pionero. Con él se formalizó la preocupación por el control del proceso de trabajo, e incluso algunas de las técnicas propuestas para su aplicación aún las encontramos en la actualidad (Hernández, Arturo; 2010: 61).

Tras una larga etapa de desorden económico del mundo, la búsqueda de soluciones ante la crisis se volvió apremiante, habría que aumentar la productividad y, a la vez, reducir los costos en la industria, de manera que Taylor centró su atención en la productividad del trabajo obrero, como le expresó en sus principales escritos, *Shop Management* (1911). Sus ideas describían una forma distinta de hacer las cosas, o dicho de otra manera, una mejor forma de lograrlas (Hernández, Arturo; 2010: 62).

El proyecto tipo Tayloriano, “intentaba con pretensión normativa y de manera hipotético-deductiva, mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la organización especializada de las tareas. La sustancia, el contenido mismo de lo que suministraba la autoridad pública, apenas se

consideraba un problema. Buenos métodos y asunto resuelto (Meny y Thoenig; 1992: 8).

Los obstáculos por superar en la actividad productiva eran tres: 1) la que sin daños de que entre más productividad de cada hombre o máquina, vendía como resultado el despido de un gran número de obreros; 2) los anacrónicos sistemas administrativos; y 3) los métodos de trabajo ineficaces. Para este autor no existían problemas entre el patrón y el obrero, sino administraciones, métodos de trabajo y creencias inadecuadas a la lógica de la producción (Hernández, Arturo; 2010: 62).

Un elemento distintivo de la relación del individuo con la organización es el énfasis en la cooperación. Así pues las dos claves para la cooperación son la manipulación y la interposición, ambas basadas en los conocimientos. El ambiente, el trabajador y aún la gestión son presa fácil para la manipulación y el control a fin de que el trabajo se realice con mayor eficiencia (Harmon y Mayer; 2001: 130, 131).

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

Éste sistema de control incluye la propuesta administrativa de Taylor la que estaba compuesta por ciertos elementos interrelacionados; su preocupación principal es el mantenimiento de un ritmo rápido y eficiente del proceso productivo

y la disminución del costo de producción. Buscando el "óptimo" que podría ser obtenido en un día de trabajo, lo que sólo sería posible si combatía aquello que ocasionaba un bajo rendimiento: la inevitable holgazanería procedente de lo que llamó la "lo que era sistemática", de origen se encontraba en el conocimiento y dominio de una actividad por parte del obrero, que utilizaba su favor para definir qué tan rápido deberían ser hecho cada trabajo. En este sentido, si el obrero controlaba el proceso de trabajo, entonces habría que dejarlos en control de la gerencia (Hernández, Arturo; 2010: 64).

En este sentido, Hofstede (1978) señala diversos tipos de control, que dependen de la ambigüedad de los objetivos de las organizaciones, de la posibilidad de medir los resultados, del grado de repetición de las actividades y del conocimiento preciso de las relaciones causales en los procesos de decisión. Estos controles son: a) el político, b) el subjetivo, c) el intuitivo, d) el de prueba y error, e) el experto, y f) el rutinario (Hofstede, 1981). El control de Taylor es uno de los varios que operan en muchas ocasiones en una misma organización. En particular, él promovía un control de la productividad del trabajo mediante un control rutinario o de prueba y error; por otro lado, pretendía acabar con el control subjetivo, el experto, el político y el intuitivo; basta recordar su señalamiento de cambiar la *rule of thumb* fue el control científico (Hernández, Arturo; 2010: 68).

La administración científica se convirtió en su tiempo en una propuesta poco convencional para llevar a cabo la administración de las actividades industriales. Tal fue la magnitud de su contenido, que logró no sólo sentar las bases de un tipo de administración que pretendió organizar científicamente el trabajo, sino que también propuso técnicas para generar su control (Hernández, Arturo; 2010: 70).

Es en la administración científica donde comienza a verse una identidad supuesta entre conocimiento, racionalidad e instrumentalidad (Harmon y Mayer; 2001: 133).

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

Burocracia: Max Weber

Su obra muestra una penetración deslumbrante en el funcionamiento de la sociedad humana. Sin entrar en detalle pues su obra es muy amplia y requeriría de varias líneas para ser analizada, se expresan el mejor acercamiento que se puede hacer en esta investigación. No resta solamente citar mediante una frase lo atractivo e interesante del pensamiento de este teórico con aportes múltiples, Max Weber nos dice que "la administración burocrática significa: dominación gracias al *saber*; este representa su carácter racional fundamental y específico" (2008:179).

Jorge Fernández nos dice que "el término burocracia tiene origen francés y relativamente es de nueva creación, etimológicamente, según algunos filólogos, la primera parte de la palabra, del latín *burrus*, que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes. En el francés antiguo la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, ha

lanzado despacho en donde se hallaba el mueble y hasta las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* no de *bure*, sino de *burel*, vocablo utilizado para designar en el Medioevo, la más alta magistratura francesa. El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gornay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de los funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. Sin embargo, por lo general, etimológicamente se entiende por burocracia el poder del empleado público. El diccionario de la lengua española de la Real Academia lo define, en su primera sesión, la burocracia como "la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", y conforme la segunda sección, es una "clase social que forman los empleados públicos" (2008:58).

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

Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como "tareas oficiales". Éstas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo. Hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por "y sólo por" aquellos individuos que cumplen con reglas o actitudes generales.

Max Weber dice que "el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición del imperio, bien por apropiación, bien por elección o

por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también "competencias" legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* ("monocracia" en oposición a "colegialidad" [...])" (2008:176).

La organización funciona según principios jerárquicos, en los que líneas muy clara que su prioridad y subordinación. El puesto de arriba supervisar de abajo, pero también ayuda la división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo del interior. El cuerpo de funcionarios que trabajan en una dependencia, junto con el aparato respectivo de implementos materiales y los archivos, constituye un *bureau*. Una característica importante de este *bureau* oficina es que sepa el lugar de trabajo del hogar, y la vida pública del funcionario de su vida privada. El manejo de tal oficina supone que el funcionario tiene alguna capacitación y que sus asuntos oficiales constituyen su actividad primaria (más de secundaria). Por último, el manejo de la oficina opera con base en "reglas generales, que son más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que pueden ser aprendidas. El conocimiento de estos preceptos representa una capacidad técnica especial que los funcionarios poseen" (Harmon y Mayer; 2001: 105).

Ahora bien, uno debe de lealtad al cargo que ocupa, no a un individuo o un jefe; en realidad, el puesto se ocupa, no se posee. A cambio, uno recibe seguridad y un salario periódico. En suma, la relación entre que dedicarse a propósitos impersonales y funcionales. Weber vio el desarrollo de la burocracia moderna como uno de los mecanismos racionalizando las más importantes de la sociedad occidental. Weber habla de la burocracia como la transmisión de poder de los líderes a los expertos.

Max Weber afirma que "la administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática -monocrática, atendida al expediente, este a tenor de toda la experiencia la forma *más racional* de ejercer ese una dominación; y lo es en los

sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (2008:178).

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

Tipos ideales: Un tipo "ideal" es antes que nada una construcción mental. Ideal se refiere sólo a idea, a la mente, y no tiene absolutamente nada que ver con un juicio normativo. Un tipo ideal es una especie particular de construcción mental que hace el mundo nacional e inteligible. Weber argumenta que el propósito de todas las ciencias, exactas o no, es darle al mundo un sentido racional.

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

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

Acción social: La acción tanto individual como social. Para comprender ciertos sucesos, es necesario determinar la orientación social del acto individual, es decir, la orientación hacia otros individuos, sean particulares e inmediatos o estén presentes sólo en las expectativas de la gente. Cuando chocó accidentalmente con alguien en la calle, no se trata de una acción social en sí misma. Llega a serlo cuando me disculpo (otra persona me golpea). Y nuestro uso del dinero, por ejemplo, es una acción social por las expectativas que tenemos de las reacciones de otros (aun cuando nadie aluda a un individuo en particular).

Al pasar de interacción individual a la de grupos (o clases, estados u organizaciones), este esquema confronta continuamente la advertencia weberiana de que todas nuestras conclusiones deben basarse en las acciones conscientes de los individuos. Yo tiendo a seguir una norma social y obedecer una ley porque tiene para mí cierta validez o legitimidad; también me apegaré a ellas por nacer y otros motivos en cualquier caso particulares, pero cuanto más considero su fundamento legítimo, tanto mayor la probabilidad de que mis acciones sean estable respecto a ellas. Al tener presente los motivos potenciales para obedecer, es posible darle la vuelta a esta concepción ni hablar de las formas en que se sostiene una orden legítima; en otras palabras, de las formas de que haya una probabilidad de que las órdenes sean obedecidas. Esta nominación autoridad reclama legitimidad, y la presencia de esta también implica al menos un consentimiento voluntario mínimo (aun cuando el motivo de tal anuencia pueda ser confuso). El poder –“ la probabilidad de que un agente de una relación social se encuentre en posición de hacer su propia voluntad ese a la resistencia, independientemente de la base en que funde esta probabilidad” -es asaz evidente en las relaciones sociales, pero es un concepto demasiado vago para ser funcional por cuenta propia. “Dominación” es un término que da más claridad en la medida en que ayuda a comprender la manera en que el poder se legitima y se estructura con el tiempo y en las relaciones sociales.

De manera breve podemos decir que el primer tipo de dominación es la "dominación tradicional", la cual se basa en el apego a las costumbres de orden

patriarcal, matriarcal, gerontocracia por citar algunas. La segunda es la "dominación carismática", la cual se basa en la sumisión hacia un individuo que supone santidad, heroísmo por mencionar unos casos. Finalmente la "dominación legal", vista como un sistema coherente de reglas abstractas, en la base de la administración.

En el caso de la autoridad legal racional, el trabajo oficial es continuo y está sujeto a reglas. Asimismo, se divide en forma sistemática mediante la especialización e implica el concepto de orden jerárquico. Mantener la continuidad de las reglas abstractas requiere que éstas, al igual que las decisiones pertinentes, se formulen por escrito a fin de hacerlas expeditas. Como resulta evidente, hemos completado un círculo, de regreso a la burocracia ideal característica.

Relaciones Humanas: Elton Mayo

Dada la naturaleza humana y del mundo, la llave del progreso en el conocimiento: de que tanto el hombre como el mundo son maleables, es posible moldearlos y tornarlos con la cantidad adecuada de presión y calor, hasta que - como una buena pieza de metalistería- se adapten a la mano (Harmon y Mayer; 2001: 128). Tal como se ha leído, la percepción anterior permite observar a los individuos como un simple *causa-y-efecto*, sin embargo en esta breve sesión dedicada a las relaciones humanas podemos estudiar con un poco más de detalle otras causas y manifestaciones que se suscitan en la conducta humana, mismas que servirán en gran parte de fundamento para nuestro capítulo tercero y las conclusiones que podamos provocar en este estudio.

Pero la condición natural no es en sí misma buena. Por ejemplo las ideas de Taylor sobre la eficiencia se basan en la noción de que tanto si los directivos como los trabajadores han de prosperar, entonces se necesitan salarios altos y costos de mano de obra bajos. La única forma de lograrlo es mediante una mayor productividad en el trabajo. Desde luego, un recurso es utilizar más maquinaria (o más maquinaria productiva) (Harmon y Mayer; 2001: 128).

Por lo regular, los críticos de la gestión científica la acusaban de deshumanizar el trabajo. Su principal interés -argumentaban- estaba sobre el medio el tiempo y analizar las tareas, y no los factores humanos de las organizaciones estudiadas. Aunque hay algo de verdad en esto (sobre todo en el caso de muchos de los sedicentes expertos en eficiencia invadían las empresas para vender sus técnicas), también es cierto que Taylor tenía un interés profundo y permanente en las condiciones laborales. Por ejemplo, una parte habitual de sus muchas conferencias era una reprimenda a los gerentes que, centran su beneficio a largo plazo por el deseo de ganancias inmediatas, trataban a los trabajadores con desdén rehusándose a invertir en su desarrollo (Harmon y Mayer; 2001: 133).

El estudio de las relaciones humanas se ha presentado generalmente de manera muy simple como el descubrimiento, por parte de Elton Mayo (1880 -1949), de los fenómenos psicosociales en las organizaciones. Se trata en realidad de un conjunto heterogéneo reunido alrededor de un amplio proyecto: la creación de la psico-sociología industrial (Montaño, Luis e Ibarra, Eduardo; 1987: 51).

Este interés por las condiciones laborales apropiadas ("un hombre debe tener las herramientas adecuadas") fue alentado por las primeras investigaciones de la psicología industrial. En la que llegó a llamarse "escuela de relaciones humanas", esta veta de investigación (incluyendo los estudios posteriores de Hawthorne en Westinghouse) también fue importante para otro autor estadounidense, es decir Chester Barnard. Varios de los participantes de la administración científica estaban interesados también en la psicología industrial. Así, Frederick Taylor siguió con avidez el trabajo de Elton Mayo. Para mediados de la segunda década del siglo XX, el "culto a la eficiencia" se había ido apagando, no así el interés en hacer que los trabajadores fuesen más productivos. En gran parte, los primeros esfuerzos en el campo de la psicología industrial se concentraron en cuestiones como la fatiga del trabajador (Harmon y Mayer; 2001: 133 y 134).

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

Fue precisamente tal estudio, patrocinado por la Academia Nacional de Ciencias, el que dio inicio a una odisea de 12 años conocida como los experimentos Hawthorne. Estos famosos estudios influyeron en diversas áreas. Atraeron autores como Chester Barnard, quien observó atentamente el avance de la investigación, fue quien la consideraba como una confirmación de una postura teórica sobre el comportamiento organizacional. La segunda influencia alcanzó a aquellos investigadores y escritores que se ocupaban de las formas en que las organizaciones definen, limitan y por lo tanto impiden el desarrollo del individuo (Harmon y Mayer; 2001: 134).

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

El espíritu de Frederick Taylor y la administración científica [...], fue un espíritu que nunca se perdió, aún cuando el objetivo de los experimentos paso de examinar esas variables a relacionar el comportamiento de supervisión con la productividad y más adelante a vincular la organización informal a la eficiencia de los grupos. Con todo esto, la idea era descubrir primero las relaciones causales

entre las condiciones físicas y la eficiencia, y después entre factores intangibles (como las actitudes del trabajador) y la eficiencia (Harmon y Mayer; 2001: 135).

Luis Montaña y Eduardo Ibarra señalan que "la organización es un sistema social, compuesto por organización **formal**² y la **informal**, la *técnica* y la *humana*; está determinado por cuatro lógicas: la de los **sentimientos**, la del *costo*, la de la *eficiencia* y la **Ideo-lógica**. La meta del sistema es el *equilibrio* con el fin de alcanzar el objetivo común, que es la "satisfacción de todos los miembros" (1987:53).

Para entender la satisfacción del empleado se requería un nuevo modelo teórico en el que la organización industrial fuese vista como un sistema social: "por sistema se entiende algo que debe ser considerado como un todo porque cada parte guarda una relación de dependencia con las demás (Pareto, Vilfredo, 1935, citado en (Harmon y Mayer; 2001:136).

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

Así pues, podemos ubicar el objeto de estudio de las Relaciones Humanas en la intersección existente entre la organización humana y la organización informal. La organización formal establecida por la lógica del costo y de la eficiencia. Ambas se encuentran estrechamente asociadas y unen la organización técnica a la organización humana dado que condicionan el comportamiento de los individuos, pues al aplicar el concepto de costo al obrero, éste queda automáticamente ligado a la eficiencia (Montaña, Luis e Ibarra, Eduardo; 1987: 57).

² Las cursivas inéditas son nuestras.

Pero si miramos más de cerca se trata también, si no ante todo, de un efecto de organización o de un defecto del sistema. Si los resultados de la acción colectiva se contraponen a las voluntades de los actores, esto nunca se debe únicamente a las propiedades intrínsecas de los problemas "objetivo", por más que tal distinción tenga sentido; también se debe a la estructuración social del campo de acción, es decir, a las propiedades de la organización de los sistemas de acción organizados, o de ambos; en resumen, de los constructores de acción colectiva a través de los cuales se tratan estos problemas y sin los cuales no podrían serlo o no serían lo que son (Michel Crozier, 1990: 16).

*"Si algo puede fallar, fallará"
Ley de Murphy*

Capítulo 3

Una breve introducción precede a este capítulo, el propósito es explicar la forma en que se estructuró el desarrollo. Primero, se consideró prioritario situar un análisis conceptual respecto a aquello que entendemos por política pública, posteriormente por organización. Tercero, es fundamental situar de igual manera el estado actual del análisis organizacional, el cual se encuentra acompañado por el cultivo de los estudios organizacionales, es decir, una perspectiva más amplia a la teoría organizacional. Posteriormente, si la finalidad es vincular la variable del análisis organizacional al gobierno, lo propio es sustentar en qué medida o bajo que esquemas podemos hacer tal relación e integración. Finalmente, si nuestra variable de estudio es la cultura organizacional, es pertinente efectuar un desarrollo somero del tema. Será en las conclusiones donde se integren los principios conceptuales que se referirán a continuación.

3.1 Naturaleza conceptual de la política pública/la política/lo público

Antes de llegar al concepto utilizado por nosotros de política pública, es relevante tener en cuenta que el concepto está compuesto por dos palabras que precisaremos a continuación:

Para el caso del término **Política**, el idioma inglés concibe tres acepciones. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, **polity**. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por

el control del poder, **politics**. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, **policy** (Roth, Andre; 2006: 25, 26).

Pasemos ahora al **sentido público**: en un *primer sentido* por público se entiende lo que los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritariamente como asuntos de interés general. En un *segundo sentido*, lo público se refiere a la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, es una convocatoria a la luz pública del quehacer gubernamental. Y en un *tercer sentido* se refiere a usar los recursos públicos de manera inteligente (Aguilar, Luis; 2003: 33-36). Podemos observar que no sólo es adentrarse a la caja negra de la administración pública, sino además la teoría marca que debe haber un involucramiento por parte de la sociedad. Se sustancia ciudadanamente al gobierno.

El carácter *público* de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección (Cabrero, Enrique; 2000: 193). Esta propuesta teórica resulta interesante pues modifica de golpe la manera de concebir la acción gubernamental, pero además incluye a la sociedad para que se considere como tal. Y, es que, la política pública a diferencia de la política gubernamental se distingue precisamente en el señalamiento anterior (el sentido público) en cuanto a participación ciudadana. Por tanto el modelo de acción e implementación debe cambiar según esto.

La **Política Pública** se entiende en la presente investigación, tal como la interpreta Luis Aguilar Villanueva, “Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan opinión, la participación, la

corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadana mente al gobierno (2003:36).

Algunas otras definiciones de políticas públicas que pueden ser útiles son las siguientes:

a) Meny y Thøenig, se preguntan si nos dicen al respecto “¿Qué es una política pública? En teoría, el asunto parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el Océano Pacífico, etcétera. Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida del poder público y de legitimidad gubernamental (1992: 89 y 90).

b) Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, Andre; 2006: 27).

c) Entendemos las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, Joan; 2008: 51).

d) Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones, y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, Manuel; 1997: 281).

e) Se define a las políticas públicas como un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, misma que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas vividos por la sociedad civil (Cardozo, Myriam, 2006:25 y 26).

f) Cuando hablamos, por tanto, de "política pública", nos estamos refiriendo a "proceso", "decisiones", "resultados",[...], pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes haremos y perspectiva evaluadora. Estamos pues ante un panorama lleno de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (Lindblom, Charles E., 1991: 7).

No es tema a debate en esta investigación, pero es sugerente mencionar que algunos teóricos franceses consideran que la política pública como tal, ha quedado rebasada por la **acción pública**, pues la política pública presenta un estancamiento por no considerarse mayor acento sobre la sociedad y sí, sobre la esfera institucional del Estado. Se puede caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos (Thoenig; 1997: 28).

El enfoque que recurre al concepto de política pública corre el riesgo de portar consigo un postulado de estatocentrismo. Ya sea que sus partidarios lo quieran o, por lo demás, tome sus distancias al respecto, lleva a una representación particular del mundo y los fenómenos políticos. Es como si las autoridades políticas y administrativas legítimas ocupan la segunda posición, si no monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectiva en la sociedad o en un sector de ella (Thoenig, Jean Claude, 1997:22).

El párrafo anterior explica parte del nuevo contexto al que se enfrenta la política pública, pero como ya hemos señalado no forma parte de la discusión de investigación, sin embargo si es importante mencionar su vitalidad, puesto que aun siendo incipiente este tema para latitudes como el caso mexicano, suponemos que no pasará mucho tiempo para concretarse y materializarse dentro de un nuevo tema para nuestra habilidad política. Por otro lado la cita comenta acerca de los modelos de arriba-abajo, y de abajo-arriba, los cuales serán mejor explicados en su apartado propio de este trabajo.

En otras palabras, según este enfoque, lo que determina principal, esencialmente incluso, la producción de actividades concretas y la generación de los efectos son las características propias de las reglas institucionales, de los intereses colectivos sustanciales y pragmáticos de los responsables y de los agentes públicos, de los procesos de funcionamiento orgánicos y de la voluntad de

los dirigentes, aunque, también, por otra parte, las razones vinculadas con la naturaleza del pragmatismo, del conocimiento y de los valores de las autoridades políticas y administrativas. El aparato del Estado, para emplear una expresión un tanto insatisfactoria, la experiencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para contentarse con una designación constitucional, son en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social, si bien se reconoce que un margen de influencia más o menos restringida permite a terceros, agrupamientos privados, influir en su monopolio y obligarlos escuchar, sino a negociar, aquí o allá. De cierta manera, el estatocentrismo admite que la política es preexistente y, al hacerlo, no logra poner radicalmente en tela de juicio su naturaleza, legitimidad, formas y mutaciones (Thœnig, Jean Claude, 1997: 23).

La distinción entre política pública y acción está en el centro de las transformaciones de las relaciones gobierno-sociedad hoy día. En las sociedades donde se ha disentido tal relación, gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social (González, Miguel; 1999: 2). Agrega, Arturo Hernández nos comentan al respecto del punto anterior lo siguiente "el enfoque de políticas públicas carece de los elementos suficientes para explicar cuando lo gubernamental se fragmenta, cediendo terreno a los actores sociales, difícilmente su lógica detalla fenómenos policéntricos. La acción pública mientras tanto, es una forma distinta a llamar lo que ahora acontece en algunas realidades administrativas, y cuyo origen intelectual podemos encontrar en Francia. La acción pública denota la manera en que una sociedad y sus actores construyen y califica los problemas colectivos y elaboran respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. La visión de los fenómenos públicos no sólo se invierte de abajo hacia arriba, sino que se reformula para tomar una forma horizontal donde ya no es pertinente observar la elaboración de las políticas tampoco desde arriba, sino mira la acción pública como un entramado de actores no solo gubernamentales, sino también privados, como red (2009:92 y 93).

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

No podemos tampoco encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas (Subirats, Joan: 1992:41). "una política puede consistir en no hacer nada" (Hecló, Hugh, 1972, citado en Hernández, Arturo, 2009:74). Existe un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites (Thœnig, Jean Claude, 1997: 90). Sin embargo, de acuerdo a la percepción francesa, es un tema en el que falta mucho por explorar, revitalizar, reconceptualizar, pero sobre todo no dejar de nutrirse por los trabajos innovadores no sólo de una región o país, por el contrario importante estudiar países latinoamericanos y tratar de mantener un consenso sobre los desarrollos teóricos.

3.2 Percepciones conceptuales de Organización

La palabra "organización" deriva de palabras griegas que describen una herramienta o instrumento. Las organizaciones son instrumentos de la política, no fines en sí mismas (Rose; 1998: 235).

Con la finalidad de enriquecer el término de organización se presentan a continuación los siguientes conceptos de organización:

TABLA. 5
DEFINICIONES DE ORGANIZACIÓN

<p>Max Weber: es un círculo de personas que están habituados a obedecer las órdenes de <i>dirigentes</i> y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio.</p>	<p>Dwight Waldo: la organización puede definirse como la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo.</p>	<p>Chester Barnard: una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas.</p>
<p>Philip Selznick: la organización formal es la expresión estructural de la acción racional.</p>	<p>Daniel Katz y Robert L. Kahn: Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energía y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno. Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos.</p>	<p>David Silverman: las organizaciones son instituciones sociales con características especiales: son creadas de modo consciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado meta que suelen ser importantes sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado por los mismos que buscan coordinar o controlar.</p>
<p>Karl Weick: organizar a diferencia de organización se define como una gramática válida por consenso para reducir la ambigüedad mediante conductas racionales entrelazadas.</p>	<p>Michael Cohen, James March y Johan Olsen: una organización es un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez busquen situaciones decisorias en las que pueda manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podía ser la respuesta, y ejecutivos en busca de tareas.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en Harmon y Mayer (2001: 46 y 47)

Al hablar de "organización social" nos referimos a las formas en las cuales puede organizarse socialmente la conducta humana; es decir, a las reglamentaciones observables en la conducta de las personas debidas a las

condiciones sociales en las cuales se encuentran, y no a sus características fisiológicas o psicológicas, como individuos. Las muchas condiciones sociales que influyen la conducta de las personas, pueden ser divididas en dos grupos principales, constituyen los aspectos básicos de las organizaciones sociales (Blau y Scott, 1963: 14 y 15):

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

Las normas de conducta se vuelven socialmente organizadas, cuando las personas se comportan más o menos de acuerdo con lo que esperan sus compañeros, y cuando ya no es su conformidad influye, a su vez, sus relaciones con otras personas posiciones sociales, y cuando sus posiciones afectan, a la vez, inclinaciones a apearse a las normas sociales en sus oportunidades de alcanzar las metas (Blau y Scott, 1963: 15).

Problemas perversos y problemas dóciles: “Horst Rittel y Melvin Webber han señalado que los problemas para cuya solución tradicionalmente se acudía a los políticos profesionales se han resuelto en gran parte: los caminos están pavimentados, las viviendas construidas, los drenajes conectados. Estos problemas maleables, los que podrían abordarse con sentido común e ingenio, han dado lugar en décadas recientes a otra clase de dificultades. Se trata de los problemas sin soluciones, con respuestas sólo temporales e imperfectas. Tienen que ver con el trazado de una autopista, el establecimiento de un programa escolar; la lucha contra la delincuencia. Rittel y Weber los definen como “problemas perversos”, en oposición a los “problemas dóciles” del ingeniero, del constructor de caminos o el científico (Harmon y Mayer; 2001: 37).

Los problemas dóciles se solucionan porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es porque se les reste sustancia al decir que son fáciles de resolver, pero tienen una característica importante:

cualesquiera que sean las dificultades y complejidades con que se tope su solución, son principalmente de carácter técnico; por ejemplo la llegada del hombre a la luna y su regreso a salvo a la tierra requirió la solución de un problema monumentalmente complejo, agotador, arduo y costoso y, sin embargo dócil. En cambio los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado una solución; en realidad elegir una definición de un problema determina “su solución” (Harmon y Mayer; 2001: 37).

3.3 Teoría Organizacional y Estudios Organizacionales

El uso y la interpretación que se le ha dado a la teoría organizacional depende del contexto y tiempo del que se hable, ya que como se verá más adelante -en sus debidos temas-, la realidad social que viven algunos no es la misma que otros individuos. Por ejemplo hay quienes consideran como dice Víctor Soria que “la teoría de la organización en su aplicación a la realidad latinoamericana no constituye sino otra manifestación más de la dominación sobre del centro de la periferia, dentro del marco del desarrollo capitalista mundial (comentario en Montaña, Luis e Ibarra, Eduardo, 1987: 7).³

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

³ El desarrollo de este libro gira en torno al tema del poder en un escenario capitalista, entre un excelente análisis de las diversas escuelas y aportes teóricos a los estudios organizacionales.

executive, es el primer intento en los Estados Unidos por elaborar una estructura académica e intelectual para entender las organizaciones” (2001: 140).

A partir de esta descripción se puede determinar –sea de paso- un vínculo entre las dos bases de estudios de esta investigación, es decir, las políticas públicas (para la implementación) y la teoría organizacional (para el análisis de redes), dicha relación ha sufrido de un distanciamiento entre el enfoque y la teoría, aun cuando no debiera ser el caso, sin embargo es un hecho que los esfuerzos aún no se han agotado ni las vetas de conocimiento por donde podemos transitar, si bien es cierto debemos prestar atención a la advertencia que marca Michel Crozier: “todos los análisis surgidos un poco de la vida real de una organización, han mostrado hasta qué punto los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos y que lejos están del modelo simplista de una coordinación mecánica o de un determinismo simple. La razón fundamental de esta separación entre la realidad y la teoría es que, incluso en las situaciones más extremas, el hombre conserva siempre un mínimo de libertad, y que nunca dejará de valerse de ella para combatir el sistema” (1997: 35 y 36), esta mención con la finalidad de hacer un mejor ajuste y arreglo a la realidad social en que vivimos.

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

De las ideas anteriores se puede desprender lo que ahora conocemos como los Estudios Organizacionales (EO), mismos que de acuerdo con Antonio Barba y

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

Los estudios organizacionales orientan su análisis a “una iniciativa exenta de lo que significa pensar siempre en términos del deber ser, de los resultados óptimos, del mejoramiento del desempeño. En dicha iniciativa se trata de contemplar a las organizaciones con el objeto de comprenderlas y no de transformarlas. El interés de los estudios organizacionales está más en la comprensión que en la prescripción” (Ramírez Guillermo, Vargas German y De la Rosa Ayuzabet, 2011: 8 y 12).

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

CUADRO
VISIONES DE LOS EO RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN

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

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

En seguida se presenta la relación entre el análisis organizacional y el ámbito gubernamental. No es un análisis exhaustivo, sólo pone a debate las algunas relaciones entre los estudios de las organizaciones y el sector gobierno.

3.4 Estudios organizacionales y Gobierno y Política Pública

En otro tenor de ideas, los autores que se acaban de citar, afirman que “mientras los estudios organizacionales se ubican predominantemente en el terreno de la comprensión, la administración se ubica preponderantemente en el de la prescripción” (2011: 16) con base en los siguientes modelos:

**CUADRO
CONOCIMIENTOS GENERADOS POR LOS EO Y GOBIERNO**

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y/O ESCUELAS DE LOS EO	MODELOS, PROCESOS Y TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS COMPRENDIDAS EN LA ADMINISTRACIÓN
Cultura en y alrededor de las organizaciones	Proceso administrativo
Identidad organizacional	Planeación estratégica
Poder en y alrededor de las organizaciones	Diseño organizacional
Análisis estratégico	Desarrollo organizacional
Ambigüedad e incertidumbre en las organizaciones	Control de gestión
Nuevo institucionalismo (económico, sociológico y político)	Administración de funciones (recursos humanos, mercadotecnia, finanzas y producción)
Ecología organizacional	Administración por objetivos
Aprendizaje y conocimiento en las organizaciones	Administración estratégica y administración del conocimiento
Psicoanálisis en las organizaciones	Tecnologías de la información
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y/O ESCUELAS DE LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES	MODELOS, PROCESOS Y TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS COMPRENDIDAS EN LA ADMINISTRACIÓN
Antropología de las organizaciones	Administración total de la calidad
Análisis postmoderno de las organizaciones	Cultura corporativa
Organizaciones postmodernas	Lean Production y reingeniería
Transferencia de modelos organizacionales	Benchmarking
Cambio organizacional	Empowerment, técnicas de negociación y coaching

Fuente: con base en Ramírez, Vargas y De la Rosa (2011: 19).

Como tal, es posible percibir la preponderancia de los estudios y análisis organizacionales con el gobierno. Sin embargo, independientemente del modelo que se trate, es un hecho que se crea una cultura con base en los patrones normativos que rigen los comportamientos de los individuos, sin importar el nivel de

jerarquía o actividades a desempeñar. Lo que también es un hecho es el descuido de la interrelación entre los estudios de las organizaciones y el gobierno, existe pues una veta inexplorada por parte de los estudiosos de la administración pública, en parte porque los temas organizacionales son relativamente nuevos en el campo de la administración pública y en parte por la dificultad de encontrar variables de interrelación que permitan continuar con el cultivo tanto de la disciplina administrativa como del campo organizacional.

3.5 Cultura organizacional

Las ideas que a continuación se mencionan forman parte de la obra de Antonio Barba Álvarez y Pedro Solís Pérez titulada como *Cultura en las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales* (1997: VII-85.)

Pensamos que el concepto de cultura se ha tomado con mucha ligereza en algunos sectores académicos y empresariales, utilizado como un término que en algunos casos pretende comprender todo sin explicar nada o casi nada, alejándose de la complejidad que implica y omitiendo con mucha frecuencia su carácter conservador y/o transformador de la realidad organizacional. Desde la perspectiva de los estudios organizacionales se pueden distinguir, al menos, cuatro significados del concepto de cultura distribuidos en los diversos enfoques que analizan a las organizaciones. Primero, como un problema de la dirección de las empresas que se enfrentan a culturas locales distintas a las de su origen. Segundo, como un intento de los administradores para integrar a la gente de distintas etnias a la fuerza de trabajo de las empresas. Tercero, como un concepto que puede tener un significado informal de conceptos, actitudes y valores de la fuerza de trabajo. Por último, la cultura en las empresas se puede referir a los valores y prácticas de la organización formal impuesta por la dirección para integrar a los miembros de la organización para que sean capaces de responder a los retos que impone la misma (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VII).

El auge del estudio de la cultura en las organizaciones.

A finales de los años 70 y principios de los 80 se dieron varias circunstancias que facilitaron la introducción del particular concepto de cultura organizacional en el ambiente del management americano. Causó sorpresa la rápida popularidad que adquirieron en estos años temas que posteriormente se volvieron recurrentes como los de excelencia, calidad total, valores compartidos, espíritu de grupo o círculos de calidad (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 1).

Uno de los *Best-sellers* más conocidos de esta época es el libro *En Búsqueda de la Excelencia* de Peters y Waterman (1982) donde se propone la recreación, al interior de las organizaciones, de una cultura que valore su producto, su imagen, sus héroes y lleve a cabo un esfuerzo sostenido hacia la excelencia. Éstos autores plantean los ejes fundamentales, por un lado, un nuevo papel de los dirigentes de empresas para convertirse en héroes, en creadores de mitos y valores, catalizadores de símbolos que entusiasmen dignifiquen a los trabajadores, movilizándolos hacia la productividad y el alto desempeño, y por otra parte, dicho planteamiento es complementado con el concepto de calidad que integra aspectos identificados con el modelo japonés de organización tales como los círculos de calidad, los sistemas de ser inventarios y cero defectos, y la producción *just-in-time* (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:1).

Para explicar el gran interés despertado por la cultura en las organizaciones se proponen tres causas principales. La primera se refiere a las más perspectivas teóricas y metodológicas que han adquirido relevancia en el desarrollo de los estudios organizacionales. La segunda está relacionada con la influencia que han tenido los procesos de globalización y regionalización en el interés por el estudio transcultural y por la comparación de los modelos regionales. Finalmente, una tercera causa está vinculada con las modificaciones profundas ocurridas en las

sociedades modernas donde las organizaciones aparecen como espacios de identidad capaces de influir en las transformaciones culturales. La confluencia de estas causas de que en buena medida en la auge adquirido por el estudio de la cultura en las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:2).

Los estudios organizacionales son un conjunto amplio de conocimientos con enfoques multidisciplinarios que provienen de áreas tales como la sociología de las organizaciones, la administración, la ingeniería de sistemas, la psicología social, la antropología y la economía, por señalar algunas de las más importantes. Cada disciplina ha generado preguntas, hipótesis, metodologías y conclusiones que corresponden a sus visiones particulares del mundo. Algunos autores, incluso, sostienen la conveniencia de utilizar los conceptos como los de ciencias de la organización para señalar a este conjunto muy amplio de marcos conceptuales e instrumentales que se han desarrollado para el análisis y el diseño de organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:2).

Otro aspecto importante de los estudios organizacionales ha sido su desarrollo contrastante entre la formulación de marcos conceptuales con un interés científico de comprender el comportamiento de las complejas organizaciones modernas y marcos conceptuales con un interés más pragmático de resolver los problemas que enfrentan estas mismas organizaciones, quizás con mayor predominio de estos últimos (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 2).

Los estudios organizacionales conforman de hecho una disciplina anglosajona, ya que su origen y evolución se ha dado primordialmente en Estados Unidos e Inglaterra. La preeminencia norteamericana en la disciplina se debe al reconocimiento que tuvo la mayor parte de este siglo, hasta los años 70, de ser el país cuyas empresas y organizaciones eran la referencia paradigmática de la eficacia, la eficiencia y la modernidad (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 4).

Al término de la Segunda Guerra Mundial la supremacía económica alcanzada por Estados Unidos permitió continuar con la internacionalización acelerada de sus empresas y una difusión mundial de los principios del *management* de las organizaciones americanas. Europeos, japoneses y de otras nacionalidades acudían a las escuelas y a las empresas americanas en busca del conocimiento *managerial* americano que era enseñado cómo saber de carácter científico -técnico y por lo tanto de aplicación universal (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 5).

El enfoque sociológico norteamericano del estructural -funcionalismo constituye una primera fuente que más ha influido en el desarrollo de los estudios organizacionales. Los trabajos de esta corriente de pensamiento marcaron la pauta que orientó la investigación de las organizaciones de una forma positivista, al asumir que el comportamiento de la organización se asentaba casi exclusivamente en una racionalidad económica (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 5).

Por otra parte, la emergencia, a mediados de los años 40, de la teoría general de sistemas y de perspectivas sistemáticas específicas (entre otras la cibernética, la investigación de operaciones y de ingeniería de sistemas) construyó una segunda fuente del análisis ortodoxo en las organizaciones. A pesar de orígenes y desarrollos bien diferenciados, el estructural-funcionalismo y los enfoques particulares de sistemas se conjugaron exitosamente para la conformación de un análisis ortodoxo de la organización que se instituyó como un modelo hegemónico en la disciplina, frente a otros enfoques y modelos que tuvieron en todo caso un papel marginal (Hassard, citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 5).

La renovación en los estudios organizacionales: críticas dirigidas al estructural-funcionalismo de la sociología norteamericana o su incapacidad para dar cuenta de elementos básicos de la acción social que son el cambio y el conflicto, aunada a una visión "conservadora" que privilegia la armonía y el consenso legitimando estratificaciones sociales actuales, dieron paso al surgimiento de una

amplia gama de perspectivas teóricas alternativas al análisis ortodoxo. En primer término se dio una modificación del nivel de análisis que cambió de un nivel organizacional a la investigación de redes organizacionales, de sus formas de cooperación, competencia y patrones de desarrollo. En segundo término, el nivel de análisis se amplió al estudio de las formas de vinculación de interacción de las organizaciones con formas institucionales y culturales mayores de la sociedad (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 6).

La crisis del funcionalismo permitió una mayor presencia de paradigmas teóricos más orientados al análisis interpretativo en un proceso de diversificación y en algunos momentos de fragmentación en la teoría de las organizaciones. El énfasis se dirigió hacia los procesos simbólicos y esquemas culturales compartidos por los grupos humanos que interactúan al interior de las organizaciones, privilegiando una concepción de las organizaciones como entidades construidas socialmente. Otro giro importante se presentó al producirse un alejamiento de una visión centrada en la estabilidad hacia un mayor interés por los procesos sociales y políticos a través de los cuales el poder organizacional es movilizado y legitimado. Las organizaciones no eran más los lugares privilegiados de la actividad racional formal y economicista, sino espacios sociales donde también se desarrollan formas simbólicas, míticas e incluso mágicas del accionar de los integrantes de la organización, además de formas de dominación y de poder (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 6).

La declinación de la hegemonía económica de Estados Unidos frente al despegue económico de Japón y de algunas naciones europeas, particularmente Alemania, así como la finalización de un mundo bipolar a causa de la implosión del socialismo real en Rusia y en Europa oriental, son factores que han acelerado un proceso de reordenamiento mundial. Por otra parte, la globalización de mercados financieros y de otros sectores manufactureros y de servicios ha sido estimulada por la desregulación y la aparición de avanzada tecnología de información. En este contexto, muchas empresas norteamericanas, en varios sectores económicos, han

sido alcanzadas arrebatadas a nivel tecnológico por compañías japonesas y europeas (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 7).

El éxito de las empresas japonesas sorprendió a los empresarios norteamericanos y condujo a un cuestionamiento de la validez de los principios y los supuestos sobre los cuales fueron diseñadas las organizaciones americanas. Una de las explicaciones más comunes de la mayor competitividad de las empresas niponas se atribuye a su capacidad de trasladar al interior de sus organizaciones algunos elementos característicos de la cultura japonesa como son los de solidaridad, valorización del apoyo mutuo, trabajo grupal, abnegación, fidelidad, el edificio y cierto paternalismo feudal. En resumen, el éxito de las empresas japonesas se atribuyó a la vinculación de una cultura ancestral como la organización de un proceso moderno de producción (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 7).

El verdadero motor de la globalización: Estados Unidos, Japón y Europa occidental se disputan la supremacía económica futura y despliegan estrategias que les permiten consolidar sus respectivas posiciones en la configuración del nuevo orden mundial, renegociando datos comerciales para definir nuevas zonas de influencia. La intensa competencia internacional obligado a las empresas a la búsqueda de una mayor eficiencia, al incremento de la productividad y elevar la calidad de sus productos, estos objetivos sólo pueden ser alcanzados a través de la renovación profunda de estructuras, de una nueva organización del trabajo y el diseño de organizaciones flexibles y de la creación de la capacidad estructural en el manejo de los procesos relacionados con la creación, desarrollo, aplicación y transferencia de tecnología (en su gran mayoría estas cualidades, se han asociado al modelo de empresa japonesa). La globalización de la actividad de las empresas ha reforzado la competencia global entre firmas, así como la cooperación por la vía de las alianzas, pero particularmente ha contribuido a la globalización de la demanda en varios sectores, acentuando todavía más la globalización de la competencia (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 6 y 7).

La globalización se comprende mejor cuando se lo observa como un fenómeno esencialmente microeconómico, donde las fuerzas motrices sobre el comportamiento y las estrategias de las empresas, aún si la globalización financiera a nivel macroeconómico y las tecnologías de información juegan un papel considerable para estimularlo la globalización desde el final de los años 70. El factor dinámico principal reside hoy en día en la maduración y difusión internacional de nuevos modos de organización al interior y entre las empresas (producción "flexible" o "aligerada", o "nueva competencia"). Éste nuevo esté en plena evolución, y su difusión en el mundo -que apenas se abre paso en la mayor parte de los sectores económicos- progresa más o menos rápido según los sectores y los países (Oman, 1994 citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 7).

La sustitución del sistema Taylorista: el punto nodal del cambio. Los niveles más altos de competitividad alcanzados por las organizaciones flexibles modernas han provocado una crisis del sistema de producción en serie *Taylorista* que estuvo al origen del crecimiento y la acumulación del capital en escala mundial durante gran parte del siglo XX. La propuesta del ingeniero americano Frederick Taylor, conocida como la *organización científica del trabajo*, fue el instrumento, que permitió a los empresarios, apropiarse del saber artesanal, sujetar a la fuerza del trabajo en un mismo taller o fábrica, parcializar la producción y capacitar en función de la especialización, la disciplina y la docilidad (Coriat, 1985 citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 9). El sistema *Taylorista* de producción se caracterizó por: a) la realización de un trabajo simple, repetitivo, individual y fijo (sujeto a los ritmos de la cadena de montaje); de) niveles de calificación de baja escolaridad y alta capacitación; se) la estabilidad en el empleo, salario real y sostenido y crecimiento de las prestaciones sociales; de) el desarrollo de una cultura obrera de tipo receptivo y de carácter pasivo. La mayor debilidad del modelo americano de empresas se encuentra en la inhibición del potencial humano debido al espacio respectivo ilimitado que le otorgó a través de la especialización del trabajo (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 9).

Los perfiles de las nuevas organizaciones, en un ambiente de competencia globalizadora, corresponden al diseño de estructuras flexibles, descentralizadas y planas (sin muchos niveles jerárquicos), orientadas a la innovación tanto tecnológica como de productos, que requieren un tipo de trabajo polivalente, variado, cambiante grupal, con altos niveles de calificación y preparación, sobre todo, requiere de una cultura participativa, que involucre activamente a los miembros en los objetivos de la empresa. El cambio modernizador está provocando al interior de las organizaciones el desbordamiento de las estructuras participativas actuales, la apertura a nuevos tipos de población (inmigrantes, mujeres, etc.), la modificación de culturas profesionales y la adopción de otro modelo de colectividad (Sainsaulieu, 1990 citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 9), esto significa que en alguna manera, abandona el taylorismo, por una organización moderna que posibilite una mayor autonomía en el trabajo, la polivalencia, el perfeccionamiento y la descentralización de responsables, la recalificación del trabajo, la modificación de sistemas jerárquicos y la puesta en marcha de un modelo de organización que permita revalorizar el potencial humano de las empresas para responder mejor a los retos de la modernización técnica. En este sentido, más que una investigación de mejores técnicas de gestión de recursos humanos, se trata en realidad de un esfuerzo societario y por lo tanto cultural de modernización de las empresas (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 9).

Los factores de la competitividad han cambiado de terreno y de naturaleza. En cierta forma el cambio de terreno corresponde al hecho de que Japón ha reemplazado de alguna manera a los Estados Unidos, y el cambio de naturaleza se refiere a nuevos principios y criterios que subyacen en los conceptos de calidad total y de participación de los miembros de una organización. Ya no basta la fuerza de trabajo de los miembros de una empresa, ahora la nueva participación solicitada de ellos su inteligencia, su creatividad y su involucramiento emocional (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 10).

Al principio de los años 80, en la continua búsqueda de resolver el problema de fondo que es la cooperación de los actores internos, se empieza a considerar a la empresa como una entidad social y por lo tanto, como una entidad susceptible de generar sus propias reglas, costumbres, hábitos, visiones, lenguajes, es decir su propia cultura, diferenciándola de esta manera de otras empresas, inclusive dentro de una misma cultura global común (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 10).

Las organizaciones como espacio de identidad: el taylorismo realizó las separaciones entre espacio de trabajo y lugar de habitación, entre utilidades operativas de producción y actividades administrativas de dirección, asimismo, impuso el control del tiempo de los trabajadores adaptándolo al ritmo y a la carencia de las máquinas y de la organización de la producción, en el respeto riguroso de horarios. De hecho, el taylorismo es una expresión concreta y particular de las formas burocráticas que se aplican a un extenso abanico organizaciones formales que han sido fundamentales en la conformación de las sociedades modernas. La burocracia en tanto que estructura está caracterizada por una división completa del trabajo, unas relaciones formales, una estructura jerárquica de supervisión, sistema de control, un conjunto de reglas estrictas que gobiernan los procedimientos. El poder burocrático reside en el puesto y no en la persona que lo ocupa, el fundamento que legitima este tipo de estructura en la dominación legal racional (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:10).

Sin embargo, la burocracia no sólo es un tipo de estructura, si no, como lo señala Gladys Symons (1990), la burocracia también un proceso, un tipo de conciencia y un instrumento de dominación social. La burocracia en tanto que proceso es una característica de la edad moderna, este fenómeno calificado por el sociólogo alemán Max Weber (1947) como racionalización del mundo, encuentra expresión tanto en un tipo racional de organización presente en los sectores privado y público de nuestra sociedad tecnológica, como en la racionalización creciente de las creencias y de las relaciones humanas. Con la burocracia sobreviene el desencanto del mundo y la pérdida del poder de los mitos tradicionales, es un nuevo

universo y un nuevo estilo de vida desconocidos por las sociedades que nos precedieron, nuestro mundo social es una sociedad de organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:11).

La conciencia burocrática es un estilo cognoscitivo que los miembros de las sociedades modernas consideran como dado. Los ciudadanos comparten una reconstrucción cultural burocrática como un y su legitimación se da en la forma de dominación legal-racional. La racionalidad burocrática es considerada como intrínseca a este tipo de universo, como la forma normal de vivir. Este modo de pensamiento, este estilo cognoscitivo reposa sobre una racionalidad instrumental, formal, funcional y teleológica. Los valores, que antes constituían la razón de la acción de las personas, son sustituidos por un cálculo utilitario centrado en el oportunismo y en el mercado. La crisis de la sociedad moderna resulta de la penetración de la racionalidad instrumental hasta los aspectos más íntimos de la vida cotidiana (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:11).

La burocracia es una forma de dominación en tanto que estructura, poses y conciencia. En efecto, el análisis de mediano de la burocracia debe entenderse en el contexto de este estudio más amplio de las relaciones de dominación dentro de la sociedad. La burocracia es una implantación de una cierta forma de poder. Los tipos de poder existentes en organización burocrática se encuentran en el poder directo de reglas, reglamentaciones, órdenes supervisión directa, asimismo, en el control que resulta de la especialización, la estandarización y la jerarquía. Pero un poder implícito importante radica en el gobierno de las premisas cognoscitivas, en los esquemas de pensamiento, donde subordinado voluntariamente limita su gama de conductas y de alternativas (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:11).

La gran importancia atribuida a la variable cultural de los patrones culturales tradicionales son resultado de la creciente división funcional del trabajo que ha sido alcanzada en nuestra sociedad, que presentó una transferencia cada vez mayor de funciones hacia los organizaciones formales y hacía varias profesiones, que

anteriormente eran realizadas por otras instituciones sociales (por ejemplo la familia ampliada). La tendencia general de una rápida destrucción de patrones culturales integrados incluye una serie de tendencias más específicas como son, entre otras: una desacralización de la vida cotidiana provocada por la pérdida de significación de la moralidad y la religión; una reducción de significados de la identidad adquirida por los roles sexuales y los niveles generacionales (ancianos, adultos y jóvenes); un cambio de actitud frente a las autoridades, las figuras paternas y la moral sexual; una serie de atributos culturales específicos por la pertenencia a una clase social; la declinación de la tradicional edifique el trabajo; etc. (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:12).

La pérdida general de significaciones sentido de la vida moderna ha sido compensada por la institucionalización de un consumismo hedonístico como modo de vida, donde la diferenciación social se establece precisamente por el nivel de consumo. En relación con los patrones culturales existentes en la primera mitad del siglo XX, la cultura social contemporánea está caracterizada por la fragmentación y la heterogeneidad. Las más recientes generaciones se han ubicado por fuera de la cultura tradicional, en una especie de vacío cultural, dando como consecuencia sujetos con una identidad más débil, más vulnerables. La fragmentación general de la sociedad, la pérdida de patrones culturales integrados y la desaparición de valores comunes (dando un carácter canónico de la vida social) son tendencias que han conducido a dar una gran importancia a la investigación de la cultura y de los aspectos simbólicos para buscar respuestas a estas condiciones actuales (Alvesson, 1907 citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 13).

Las tendencias anteriormente mencionadas, aunadas también a la pérdida de una ideología motivacional del trabajo, provocaron que las organizaciones adquirieran una importancia mayor en *la creación de culturas organizacionales específicas* destinadas a llenar, en cierta forma, la pérdida más general de significaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:13).

Cuando las instituciones mayores de una sociedad ya no son operativas es porque se encuentra muy desfasada en cuanto a los requerimientos y competencias necesarias a las soluciones de una época, entonces se habla de modernización, esto es, de un esfuerzo colectivo por inventar nuevas reglas y estructuras más conformes a las capacidades humanas y técnicas. En este caso, la reflexión sobre la cultura no sobreviene por una mera voluntad de aprender a gobernar las motivaciones hacia el trabajo de una manera más eficiente, sino como una cuestión principal cuando existe una dinámica societaria de modernización de sus técnicas de producción (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:13).

El proceso de globalización, donde las empresas tienen el comando del cambio, obliga a las empresas a tomar en cuenta la cultura societaria o local en la cual se insertan, dado que los individuos no pueden vivir simultáneamente en varios sistemas de valores que sean fuertemente contradictorios (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:14).

El análisis ortodoxo de las organizaciones: las metáforas mecánica y orgánica: El triunfo del positivismo y del cientificismo a lo largo del siglo XIX hizo soñar a los teóricos en la necesaria transferencia del prototipo de las ciencias exactas al campo de las ciencias humanas; las cuales prisioneras de su propia técnica, se convirtieron cada vez más en ciencias y fueron cada vez menos humanas (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 15).

Cambios profundos ocurrieron en el siglo XVII, cuando la oposición al poder absoluto de la Iglesia y el Estado, además de un rechazo al oscurantismo teológico, al vitalismo y al antropomorfismo aplicado al conocimiento de la naturaleza concluyeron con avances importantes en la física, la mecánica y la matemática dando como consecuencia una nueva interpretación del hombre y de la sociedad humana (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 16).

En una primera etapa, el auge de una imagen mecánica en las ciencias humanas correspondió a una época de adelantos en la ciencia física. La aplicación de los conceptos generados en la física y en la mecánica al análisis social provocó el surgimiento de la "física social" que proporcionó una visión según la cual el hombre, como objeto físico, es una maquinaria compleja que podría ser analizada de conformidad con los principios de la mecánica. Por lo tanto, los grupos humanos y sus interrelaciones se encuentran en una ininterrumpida continuidad con el resto del universo, donde las causas naturales expresan como sistemas mensurables sujetos a leyes universales. En la búsqueda de una mayor científicidad, el lenguaje del análisis social se pobló de términos provenientes de la física; se definían "posiciones" dentro de un "espacio social", procesos sociales que "gravitan" bajo formas de "atracción" e "inercia" y la "estática" y la "dinámica" social estuvieron en relación a "sistemas en equilibrio de fuerzas centrífugas y centrípetas" (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 16).

El modelo orgánico de la sociedad se inspiró en los procesos de la biología. Algunas analogías orgánicas establecen equivalencias entre un "cuerpo social" y un cuerpo viviente, comparando las funciones y estructuras sociales con las estructuras y funciones del cuerpo humano, llegando en algunas ocasiones extremos que pretenden encontrar las equivalencias del cerebro, del corazón o del sistema circulatorio en la sociedad. Por otra parte, la analogía organicista también se ha establecido a nivel de las especies, en términos de un "darwinismo social", cuyos términos más popularizados, tales como "evolución", "lucha por la supervivencia" y "selección natural del más apto" ha jugado un papel importante en la conformación de algunas teorías sociales. La distinción entre distintos niveles de organización biológica ofrece las bases para distinción entre distintos niveles de organización biológica ofrece las bases para concebir a la sociedad ya sea como predominantemente cooperativa en el caso del organismo individual, ya sea como básicamente conflictiva en el caso de la especie (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997:16).

CUADRO 4
CLASIFICACIÓN DE LOS CAMPOS EMPÍRICOS EN FUNCIÓN DE UNA JERARQUÍA DE
COMPLEJIDAD PROPUESTA POR KENETH BOULDING

TRES NIVELES DE SISTEMAS:

A) Los sistemas mecánicos y físicos

Nivel uno. Este es el nivel de las estructuras estáticas que puede ser descrita por medio de la función, la posición, la estructura o las relaciones, esto es, la geografía y la anatomía del universo. La descripción de la estructura es un primer paso hacia un conocimiento organizado.

Nivel dos. Constituido por los sistemas simples con movimientos predeterminados, este nivel es denominado como el de relojería, tales como el sistema solar o las máquinas. La mayor parte de las teorías de la física, la química o la economía se encuentran en este nivel.

Nivel tres. En este nivel se encuentran los sistemas cibernéticos y los mecánicos de control, tanto a nivel ingenieril (termostato), nivel fisiológico (temperatura del cuerpo), los cuales conservan un equilibrio dado dentro de ciertos límites, por medio de la transmisión e interpretación información, y presentar una conducta teleológica (sistemas con propósito).

B) Los sistemas humanos y socioculturales.

Nivel cuatro. En este nivel se ubican los sistemas abiertos caracterizados por el auto mantenimiento y la auto-reproducción a través del intercambio de materia y energía. Éste es el nivel de las células donde la vida comienza a diferenciarse de la materia inerte.

Nivel cinco. Este nivel está tipificado por las plantas y se denomina genético-social. Sus elementos más característicos son la división del trabajo entre las células formando partes diferenciadas y mutuamente dependientes (raíz, tallo, hojas, fruto, etc.), gran diferenciación del genotipo y el fenotipo asociada con un fenómeno de ellos y equifinalidad (los sistemas llegan a un mismo objetivo aunque difieran sus estados iniciales), distinción entre reproducción e individuo funcional (línea germinal y soma) y receptores de información más bien difusos.

Nivel seis. Denominado como el nivel de los animales, las características más importantes de este grado superior de complejidad son un criterio de la movilidad y de la conducta teleológica (con propósito). La presencia de evolucionar o receptores especializados conduce a un enorme aumento en la recesión, estructuración y almacenaje de información. El desarrollo del sistema nervioso, con un cerebro como organizador de la información, permite el aprendizaje y comienzos de conciencia.

C) Los sistemas humanos y socioculturales

Nivel siete. Éste es el nivel del individuo humano considerado como sistema. Además de poseer casi todas las características del nivel inmediato anterior, el hombre tiene la capacidad de lenguaje que le permite producir, recibir e interpretar símbolos complejos. A diferencia de los animales, el humano no sólo es auto consciente, sino que es consciente de la autoconciencia, es decir, consciente de su pasado y de su porvenir, pesimismo (yo) y del mundo.

Nivel ocho. Este nivel hasta constituido por las poblaciones de organismos y las comunidades determinadas por símbolos (cultura). En los sistemas socio -culturales, el punto central no es el individuo, sino el conjunto de roles interconectados por canales de comunicación, esto es, el contenido significado de los mensajes, de los sistemas de valores, de los símbolos, de los registros históricos etcétera. La sociedad y las imágenes simbólicas son tan importantes en la conducta humana que se puede considerar que un hombre aislado no sería verdaderamente "humano", sino potencialmente humano.

Nivel nueve. En el último nivel se encuentran los llamados sistemas trascendentales. Así se ubica la esencia, lo financiero absoluto, lo que no se conoce y que se escapa a nosotros y para lo que tenemos respuesta, pero que se supone que son sistemas que también deben presentar una estructura y una relación.

Tomado de: (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 24).

Cultura: el análisis de la cultura dirige su atención al significado simbólico, e incluso mágico, de muchos de los aspectos "racionales" de la vida cotidiana de las organizaciones. Por lo tanto, esta perspectiva del análisis de la organización permite el estudio de sistemas de significados compartidos y en esquemas interpretativos compartidos que crean y recrean significados. Las metáforas mecanicista y organicista han enfatizado el diseño de la organización y de sus procesos, en tanto que la metáfora cultural apunta a la comprensión de las prácticas de los grupos humanos en la organización a partir del influencia del lenguaje, de las normas, de las ideologías, de los valores, credos y ceremonias, abriendo paso a la reinterpretación de conceptos y procesos tradicionales en la dirección de las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 38).

Una perspectiva cultural también apunta reconsiderar las relaciones de la organización, con su entorno y con la sociedad en general. En este sentido, resultarían importancia considerable influencia repercusión de patrones culturales mayores de las sociedades en las prácticas de los grupos humanos en las organizaciones, pero también abre la discusión a la influencia que pueden tener las organizaciones para modificar aspectos culturales más generales de una sociedad y en la posibilidad real de recrear una cultura propia, en cierta forma insta a la que se encuentra presente en su entorno, ya que el análisis de la cultura implícitamente conlleva el análisis diferencias. El interés por la cultura organizacional radica en la contribución que se puede hacer a la comprensión del cambio organizacional, en las posibilidades reales de modificar esquemas interpretativos compartidos para facilitar la adopción de nuevas formas organizacionales (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 38).

Poder: el conflicto y la cooperación usualmente habían sido concebidos en la teoría ortodoxa de la organización como los extremos de una sola dimensión integral, donde la tarea principal se orientó al intento de encontrar los métodos para incrementar el control vía la colaboración y la cooperación con el propósito de reducir el conflicto. De hecho la religión ortodoxa el conflicto es una anomalía del sistema cuya regularidad se encuentra en la cooperación y en el orden, donde, adicionalmente, las relaciones de poder y dominación se ocultaron tras el argumento legitimador de que las relaciones al interior de las organizaciones en el resultado de formas racionales que atendían exclusivamente en criterios de eficiencia (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 39).

Sin embargo, la problemática del orden ha sido largamente desplazada por la problemática de la dominación, esto es, se dio un significativo giro de una tensión inicial centrada en la sobrevivencia y la estabilidad a un énfasis cada vez mayor hacia los procesos sociales y políticos a través de los cuales el poder organizacional es movilizado y legitimado. En vez de concentrar los esfuerzos teóricos y las estrategias metodológicas alrededor del establecimiento de relaciones causales

entre las contingencias ambientales y los diseños organizacionales formales, el foco de atención cambio hacia la develación de la manipulación ideológica y política que operan detrás de la fachada pública de estabilidad y orden legal 39).

Individuo: en la teoría de las organizaciones, al igual que en otras disciplinas sociales, será un retorno a los conceptos entregados sobre la persona, que se explica como la reintroducción del individuo en las sociedades como un hecho universal. Asimilar al individuo como actor al interior de las organizaciones conlleva también la necesidad de entender la significación de estas entidades, ya que no es suficiente la descripción y la explicación, sino también la búsqueda de un sentido: es decir de una aproximación ontológica. El desarrollo incontrollado de los determinismos técnicos y económicos no considera la persona humana como un centro de interés y de valor, por lo tanto la muerte del hombre se realiza cada día (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 39).

Jean Francois Chanlat (1990, citado en Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 39) señala que la recuperación de la presencia del individuo en todas sus dimensiones en la organización representa un desafío novedoso, en la medida que la constante del modelo burocrático ha sido precisamente la negación de la especificidad humana, enfatizando sobre todo una visión instrumentalista. El régimen de aceleración histórica en que vivimos provoca que el mundo no se transformase en sus dimensiones materiales y espirituales en todo momento se realiza un cuestionamiento de las significaciones, las transformaciones de la imagen del mundo son correlativas a una transformación de la conciencia del hombre. Una visión teórica que pretenda lograr una mejor aproximación a la comprensión del fenómeno organizacional debe privilegiar los conceptos de prácticas, de praxis, de acción, interacción y experiencia, sin negar al individuo, colocándolo de manera activa en universos ya estructurados, si bien, también en constante estructuración y transformación por las prácticas incesantes de los mismos individuos (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 40).

La metáfora cultural en el análisis de las organizaciones: desde el año de 1975 hasta nuestros días se ha manifestado un intenso cambio en el análisis organizacional que se aleja de la ortodoxia del enfoque confidencial hacia la formulación de nuevos enfoques alternativos y críticos, los cuales han desvalorizado de manera sustancial el capital teórico que ha servido de base al enfoque funcionalista -sistémico. Estos enfoques alternativos sugieren que las organizaciones son reproducidas transformada a través de procesos políticos y culturales que no pueden ser recogidos por la red analítica proporcionada por la teoría de sistemas. En vez de una presunta lógica de adaptación organizacional que refuerza e inculca una predilección teórica predispuesta al determinismo ambiental, las perspectivas alternativas que consideran como marco de referencia la acción, al orden negociado, a la vez no metodología y a las ideas políticas de la toma de decisiones promulgan concepciones de organización que resalta la construcción de la realidad organizacional por medio de procesos de poder e intervenciones simbólicas, los cuales manipulan e interpretan las demandas y presiones externas de tal forma que dichos procesos también apuntalan o socavan los acuerdos establecidos. En consecuencia, el diseño organizacional es percibido, no como resultado de una fuerza personal y objetiva sino como un artefacto social construido y manipulado (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 43).

La metáfora cultural de la organización asume que la organización sea vista como si fuera una cultura, a considerar a la organización como una sola unidad social, como un colectivo o como una tribu, o un conjunto de tribus. Una contribución importante de la metáfora cultural permite observar a la organización como un fenómeno colectivo, que no puede ser reducida a un simple agregado de sus individuos, sino hace referencia a la conformación de identidades y significaciones en el espacio social de la organización. Esto constituye en si mismo un cambio de nivel de análisis, que supera el esquema del individuo -grupo y de la organización, para involucrarlo con un nivel de análisis de la organización como una entidad social (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 44).

El desarrollo de los estudios organizacionales y el imperio de las metáforas. El estudio de las organizaciones se ha caracterizado por el establecimiento de niveles de análisis que permitan distinguir el ámbito de referencia. De esta manera, se pueden definir tres ámbitos organizacionales distintos pero relacionados, que se expresan en la relación individuo -grupo, la organización y la sociedad. Por otra parte, el estudio de las organizaciones ha comprendido la definición de elementos comunes a todas las organizaciones. Entre estos se pueden destacar la estructura social, los actores sociales, y los fines organizacionales, la tecnología y el medio ambiente. Por último, a partir de los niveles de análisis y de los elementos de las organizaciones, se perfilan dos días que orientan la noción de las organizaciones: una como sistema cerrado y la otra como sistema abierto (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 45).

Individuo-grupo, organización y sociedad. Existen tres niveles a partir de la naturaleza de la variable dependiente, esto es, si el fenómeno explicar en 1) el comportamiento o los atributos de los participantes individuales o grupales en la organización, 2) el funcionamiento o características algún aspecto o segmento de la estructura organizacional o, 3) las características o acciones de la organización como una entidad colectiva (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 45).

En el primer nivel, algunos investigadores están interesados en explicación del comportamiento *individual y/o grupal* dentro de una organización. En este nivel psicosocial, las características organizacionales son vistas como un contexto o un medio ambiente, y el investigador intenta estudiar su impacto sobre las actitudes del comportamiento de los individuos y los grupos. En este nivel es posible identificar a las primeras investigaciones realizadas sobre las organizaciones durante los primeros 40 años del siglo XX (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 46).

En el segundo nivel, el interés principal picado rasgos los procesos sociales que caracterizan a las organizaciones y sus subdivisiones. El investigador que trabaja a este nivel propiamente *organizacional* está cursivas puede concentrarse

en las distintas subunidades que componen la organización, por ejemplo, grupo de trabajo, departamentos o rango de autoridad. También pueden examinar distintos componentes analíticos, por ejemplo, la especialización, la comunicación, las redes o la jerarquía. Las primeras liquidaciones a este nivel se realizan a principios de los años 40 del siglo XX y continuar desarrollándose en el ámbito sociológico hasta el presente (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 46).

En el tercer nivel de análisis, el interés se centra en la organización como un actor colectivo que funciona en un gran sistema de relaciones. En este nivel *social*, el análisis puede seleccionar el examen de la relación entre una organización específica o tipos de organizaciones con el medio ambiente. También para examinar la relación que se desarrolla entre un número de organizaciones vistas como un sistema interdependiente. Las investigaciones a este nivel fueron las últimas a desarrollarse a fines de los años 70 (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 46).

Elementos de la organización. Las organizaciones son diversas y complejas, pero a pesar de ello, es posible verificar sus elementos más relevantes. Entre ellos se pueden distinguir (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 47):

A) la estructura social se refiere a los modelos irregularidades de las relaciones existentes entre los participantes de una organización, que se expresan a través de las estructuras organizacionales. En este sentido se pueden distinguir dos estructuras. Por un lado, la estructura normativa, representada por los valores, las normas y los roles. Por el otro, la estructura de comportamiento, a través de la cual se definen el comportamiento social de las actividades, las interacciones y los sentimientos. La interrelación entre las dos estructuras, normativa y de comportamiento, constituyen la estructura social de una colectividad.

B) los actores sociales de las organizaciones, son aquellos individuos que, a cambio de ciertas retribuciones, proporcionar su contribución a las organizaciones.

Todos ellos participan en distintas organizaciones. Sin ellos no habría organizaciones, ni estructura ni situaciones sociales.

C) para la media de los estudiosos de las organizaciones, los fines organizacionales son un punto central en el análisis de las organizaciones. Los fines son relativamente definidos como conceptions of desired ends, es decir, las condiciones que buscan los individuos a través del desempeño de las tareas.

D) el interés sobre la tecnología en una organización es para estudiar a la organización como un lugar donde será algún tipo de trabajo, como un lugar donde la tecnología es aplicada para la transformación de materiales, como un mecanismo de transformar los in-puts en out-puts. Aunque la connotación del término de tecnología es estrecho ilimitado, todas las organizaciones trabajan y poseen una tecnología para realizar este trabajo. La tecnología consiste en maquinaria y equipo mecánico, pero también influye el conocimiento técnico y lazarillo de los participantes.

E) todas las organizaciones se encuentran numerosas específico, tecnológico, cultural y ambiente social al cual se debe adaptar. Ninguna organización es por sí misma autosuficiente, todas dependen para su sobrevivencia del tipo de relaciones que establecen con los grandes sistemas de los cuales ellos forman parte. Las organizaciones son influidas por su medio ambiente, pero ellos también influyen (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 47 y 48).

Modelos organizacionales. A partir de los niveles de análisis y de los elementos organizacionales, se perfilan dos definiciones distintas de organización (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: 48)

A) la organización considerada como sistema cerrado. Las organizaciones son colectividades orientadas para alcanzar fines relativamente específicos y relativamente presentan estructuras sociales altamente formalizadas. Al mismo

tiempo, la organización es una colectividad en la que los participantes comparten un interés común en la sobrevivencia del sistema, se comprometen en actividades colectivas, y formalmente estructuradas para asegurar esos fines.

B) la organización conceptualizada como sistema abierto. Las organizaciones son sistemas con actividades interdependientes ligadas y con coaliciones cambiantes de participantes; los sistemas están incluidos en y dependen de los cambios continuos con y constituidos por los ambientes en los cuales operan.

Cultura Administrativa

"La gente es tratable, dócil, crédula, acrítica y necesita que la guíen. Pero hay mucho más que esto. Desea sentirse unida, atada, vinculada a algo, alguna causa más grande que ella, que le diga además de merecer un esfuerzo y que despierte en ella un significado en la vida" (Perrow, Charles, 1979, citado en (Harmon y Mayer; 2001: 140).

Las organizaciones necesitan gente; sin ella, no existen. Mantener una organización requiere de la cooperación entre individuos, una cooperación que "significa abnegación, la renuncia al control de la conducta personal, la despersonalización de la acción personal" (Barnard, citado en Harmon y Mayer; 2001: 141).

Para más breve y Frederick Taylor; cada uno a su manera, la "argamasa" que consolida a las organizaciones es la autoridad, en especial la autoridad jerárquica. Por su parte, Barnard de la cooperación como la "cohesión de esfuerzo": "las actividades no pueden coordinarse a menos que haya primero la disposición de hacer de un acto personal una contribución a un sistema impersonal de actos, un sistema en que el individuo cede el control personal de lo que hace" (Barnard, citado en Harmon y Mayer; 2001: 142).

Y la gente, afirmaría Barnard, "encuentra un sentido para vivir" al participar en la vida organizacional (Harmon y Mayer; 2001:140).

La teoría de la organización es el sustento teórico y metodológico de la administración, es decir que, a partir de la interpretación que se construye en torno a la problemática organizacional, se elaboran una serie de estrategias para resolverla, las cuales son enmarcadas en una teoría. Cabe destacar, que desde esta perspectiva, la actividad de la organización se ha caracterizado por una orientación instrumental más explicativa, aunque no se puede negar que se han dado intentos por explicar las organizaciones. Se podría afirmar, que como disciplina social intenta explicar los principios estructurantes y estructurales de la acción colectiva que se desarrolla en las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VII y VIII).

La diferencia de los estudios organizacionales de la teoría administrativa, ese resultado de la experiencia acumulada de los administradores profesionales. A través de esta teoría se determinan como deben ser las organizaciones la productividad y eficiencia. Para alcanzar tal fin, se diseñan técnicas que sean utilizables en todas las organizaciones (Barba, Antonio y Solís, Pedro, 1997: VIII).

Organizaciones gubernamentales

Las organizaciones son fundamentales para el gobierno, ya que le ofrecen estructura y continuidad a sus actividades. La diferencia entre gobierno como conjunto de funcionarios elegidos que lo constituyen y gobierno como conjunto de organizaciones persistentes e la diferencia entre el primero y lo perdurable. Los funcionarios elegidos vienen y se van, mientras perdure una constitución o incluso sobreviven a cambio de régimen (Rose; 1998: 232).

Desde el punto de vista de conjunto, las organizaciones gubernamentales son heterogéneas. Pocas características tienen en común el ejército, las escuelas,

el servicio de salud, libre generadora de electricidad y los tribunales de un país. La heterogeneidad del gobierno significa que resultará engañosa toda generalización de las características de los organismos gubernamentales a partir de los atributos de cualquiera de ellos como las instrucciones gubernamentales son variadas y numerosas, gran parte del proceso de gobernar se ocupa de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales (Rose; 1998: 234).

Las relaciones entre organizaciones implican inevitablemente una política interorganizativa. La heterogeneidad significa también que las organizaciones tendrán cosas que intercambiar (Rose; 1998:234).

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

Las organizaciones son instituciones formales con una situación legal que la vuelve diferente y más importantes que los individuos que en ella trabajan. Una organización formal maneja recursos mucho más abundantes que cualquier individuo; un primer ministro un presidente tiene una gente muy pequeñas personas en comparación con los recursos no personales del abordarse gubernamental. Una organización formal es un cuerpo firme con reglas y actividades establecidas que restringen a los individuos que la dirige (Rose; 1998: 235).

Javier agrega la lectura de la administración pública y privada son fundamentalmente similares en los aspectos importantes para el aspecto de la constitución. Rose define a las organizaciones gubernamentales como "aquellas establecidas por la constitución o la ley pública, encabezadas por funcionarios elegidos o por funcionarios que aquellos designan, y principalmente financiadas con los impuestos o propiedades del Estado. Esta definición destaca la situación constitucional y legal de las agencias públicas, la responsabilidad política por la dirección y la confianza sobre las finanzas públicas" (1998; 236).

A continuación se describen las categorías de análisis de las organizaciones gubernamentales con base en Rose (1998; 239-269):

Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal, y financiadas principalmente con ingresos fiscales: por ejemplo, las organizaciones del gobierno central y local. Tal es el caso del Congreso de la Unión por la Cámara de Diputados y Senadores respectivamente, o bien los jefes delegacionales, los presidentes municipales, los gobernadores de las ciencias federativas de los cuales sus oficinas centrales normalmente dependen del erario público para superar sus costos de operación.

Organizaciones dirigidas por funcionarios designados y de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos: por ejemplo las industrias nacionales que reciben la mayor parte de sus ingresos de las actividades comerciales como es el caso de Pemex. Las industrias nacionalizadas son propiedad del gobierno y tienen directores designados por él, el mercado es su principal fuente de ingresos. Las empresas públicas difieren de las privadas por cuanto tienen acceso al erario público para obtener subsidios de operación y capitán inversión. Además, los directores de una empresa pública son responsables ante los políticos, no ante propietarios privados.

Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad gubernamental, y financiadas con fondos gubernamentales: por ejemplo, un

servicio de radiodifusión nacional o bien una compañía de televisión estatal es una empresa no comercial si recibe la mayor parte de sus ingresos de subsidios gubernamentales o de una licencia de uso obligatorio; pero es una empresa comercial y la mayor parte de sus ingresos provienen de la publicidad. Este tipo de empresa pública difiere de las comerciales en que depende de la recaudación fiscal y no a los ingresos obtenidos en el mercado.

Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno, o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno: una pequeña fracción de las organizaciones públicas, como las universidades, las escuelas religiosas, los hospitales o los organismos caritativos no gubernamentales, así como ser dirigidos por ellos. Por ejemplo, una universidad puede ser administrada por una junta directiva, sin embargo, si los fondos de operación provienen del gobierno, se tratará de una organización gubernamental, porque la dependencia primordial de los fondos públicos trae consigo la regulación gubernamental.

Organizaciones periféricas: todos los países tienen centenares de comités asesores o consultivos. En muchos casos, estos organismos no son organizaciones, ya que se reúnen sólo una vez al mes o algo así, utilizan servidores públicos adjuntos a otras organizaciones, y no son responsables de la ejecución de programas públicos o que el desembolso de fondos públicos. La composición de los comités asesores y consultivos a menudo no la determina el gobierno, pues se supone que habrán de representar las opiniones de los grupos de interés. Aunque afectan el interés público, estos organismos no son organizaciones.

Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal, y financiadas principalmente con ingresos fiscales: con la finalidad de ampliar un poco el panorama y evitar confusión de las categorías anteriores, es importante mencionar otro conjunto de actores gubernamentales, que pertenecen al primer tipo de organizaciones excluyendo únicamente el distintivo de

“funcionarios elegidos” por el de “funcionarios designados”, los cuales formarían otra categoría junto con los funcionarios por “Servicio Profesional de Carrera” y que no contempla el análisis de Rose.

Hay que recordar que en México actualmente existen tres formas de ser funcionario público, es decir, podemos resumirlo de tres maneras, por *elección*, *designación* o por el *Servicio Profesional de Carrera* llamado también Servicio Civil. Cuando se habla de *designación*, podemos decir que una vez electo el Presidente (representante del poder ejecutivo), éste a su vez designa a su gabinete, quienes conocemos como secretarios de Estado y son los encargados de los diferentes problemas públicos de la sociedad como son educación salud transporte turismo y desarrollo social. Cuando se habla del Servicio Profesional de Carrera, se refiere a todos aquellos funcionarios que se supone han adquirido el cargo por medio de las convocatorias que emiten las diferentes dependencias del gobierno en coordinación de la Secretaría de la Función Pública.

CONCLUSIONES.

La inquietud acerca de qué elementos o factores provocan el éxito o fracaso en las políticas públicas, significó un gran esfuerzo por teorizar qué ocurría al interior del gobierno así como su relación con la sociedad, sin embargo, actualmente hay una invitación a reflexionar de manera interdisciplinaria, multidisciplinaria y con intenciones transdisciplinarias para subsanar tales ideas y nutrir aún más los desarrollos teórico-prácticos. Una primera respuesta a esta inquietud consistió en plantear y orientar las investigaciones al **diseño de la política pública**, en otro momento **la agenda**, luego **la implementación**, posteriormente a la **evaluación** y *así sucesivamente...* Una segunda respuesta, que posiblemente defina la forma en que se desarrollaron las posturas teóricas, se debe quizá a la dificultad real de saber cómo es que llevan a cabo las acciones y prácticas gubernamentales aquellos individuos que componen las organizaciones, mismas que representan a la sociedad. En este sentido, se requiere un esfuerzo adicional para mirar al interior de las organizaciones, el cual no está agotado, por el contrario, la presente investigación toma postura desde un cristal de observación pero no el único.

Las siguientes ideas representan un cruce entre la política y el análisis organizacional. En repetidas ocasiones se ha vuelto una dificultad plantear una postura que involucre la teoría y la práctica, no obstante, la bondad de las posturas teóricas que acompañan a esta investigación, resaltan su apremiante apego a la práctica. Es oportuno mencionar, que el análisis que el autor plantea, nace adicionalmente de la experiencia como servidor público en casi una década y de las consideraciones que la teoría ha permitido, así como el acompañamiento del asesor. A continuación se enuncia el sustento a la hipótesis planteada originalmente al inicio de esta investigación, sin embargo, es oportuno recordar nuestros

planteamientos originales para situar la descripción y explicación que se hará del tema:

En torno a la Hipótesis

La incorporación del análisis de la cultura organizacional en el estudio de las políticas públicas determinará un mayor conocimiento de la acción gubernamental.

Comencemos formulando una pregunta a nuestra hipótesis, ***¿Cómo incorpora mayor conocimiento el análisis organizacional a la acción gubernamental?*** La manera en que el análisis organizacional aporta mayor conocimiento a la acción gubernamental, se debe, a que sitúa con mayores herramientas el análisis de la acción gubernamental, es decir, en la presente investigación es a través de la cultura organizacional. ***¿Cómo o de qué forma?*** Recordemos que en el capítulo concerniente a la cultura organizacional, los niveles básicos de análisis que maneja tal postura teórica son: el individuo-grupo, organización y sociedad. Esto refleja de manera inmediata una primera relación con la política pública, pues involucra directamente al ser humano (servidores públicos) a la política pública desde el nivel individual, grupal y organizacional que al final del día con su actuar beneficia o perjudica a la sociedad.

Una perspectiva de la presente investigación afirma que *la mayor parte de los desarrollos teóricos de la política pública han planteado el análisis del individuo como variable de análisis en la política pública*, sin embargo, gran parte de sus proposiciones han oscilado en torno al proceso de política pública alejándose cada vez del centro de debate, es decir, el análisis comportamiento de los actores públicos y qué factores son los que determinan tales hechos, o *¿es que no podemos prever y mejorar nuestro comportamiento a favor de la sociedad?* Otra perspectiva de reflexión, se basa en el supuesto de que existe una dificultad de encontrar variables o puntos de relación no sólo entre distintas disciplinas sino entre los mismos desarrollos teóricos. Finalmente, es evidente que las preocupaciones de acuerdo a los autores estudiados en el análisis de la política pública, fluctuaron en

su mayor parte en la gestación y desarrollo teórico del ciclo de política pública (agenda, decisión, implementación y evaluación) suponiendo que de esta forma se hacía implícita la variable del comportamiento del individuo, sin embargo, es un hecho de que fue algo implícito o bien ignorado, pues la bibliografía revisada se orientó a los programas públicos, hacia la evaluación de los resultados acerca de lo que se planeó con aquello que realmente se efectuó, sobre el diseño de política pública, sobre la construcción de problemas públicos, etcétera. Lo anterior sin restar valor al desarrollo teórico, pues es un hecho que el pensamiento se va construyendo día a día, y en ocasiones lo que fue un remedio en un inicio puede que en otro momento ya no lo sea.

Por su parte, el análisis organizacional en su mayor parte se ha dirigido al sector empresarial u organizaciones de carácter civil, hay todavía hoy poca bibliografía que involucre la variable organizacional, y si lo llega a plantear, en ocasiones sólo lo cita sin mencionar qué de desarrollo teórico de las organizaciones puede ser tomado como vínculo de análisis. Es por esto, que resulta necesario un mayor auge de los estudios organizacionales al sector gubernamental, ya sea en partidos políticos, relaciones intergubernamentales, relaciones intragubernamentales, en modelos de administración pública, en el sistema político entre otros. Como variable de análisis en esta investigación, sólo se incluye la cultura organizacional.

Una vez solventada el análisis a la hipótesis, es fundamental situar en qué medida se resuelven las preguntas de investigación y justificación, las cuales permitieron una dirección a la presente investigación. A continuación se exponen:

En torno a las Preguntas de Investigación

¿Qué se entiende por política pública?

¿Qué significa la cultura organizacional?

¿Qué elementos se pueden integrar de la cultura organizacional al enfoque de política pública?

¿Cuál es el significado y cómo se vincula la cultura organizacional a la política pública?

Las dos primeras preguntas ya fueron resueltas en los capítulos correspondientes. Las dos últimas se construyen en las siguientes líneas.

¿Qué elementos se pueden integrar de la cultura organizacional al enfoque de política pública?

Es importante mencionar que el siguiente esquema, sólo representa una **aproximación teórica descriptiva**, la cual no significa ni la totalidad de ideas, ni el agotamiento de las mismas, al contrario, es una invitación a la mejora continua de ideas y acciones que sirvan a la administración pública así como a los individuos que la componen.

La siguiente tabla identifica los elementos que se pueden integrar de la cultura organizacional al enfoque de políticas públicas.

ELEMENTOS A INTEGRAR DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL A LA POLÍTICA PÚBLICA

ELEMENTOS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL	DESCRIPCIÓN	APORTES A LA POLÍTICA PÚBLICA
RITOS	Es el conjunto de creencias que predominan al interior de la organización. Es interesante resaltar que los individuos no necesariamente sentirán apego o aprobación a las mismas. En ocasiones los ritos pueden representar actos ceremoniales y que pueden significar un elemento de respeto o credo en la organización, tal como la religión. A diferencia de la costumbre, el rito va acompañado de lo ceremonial, una práctica o costumbres no necesariamente se acompañan de actos de culto o ceremonia. Los ritos se pueden presentar de manera interna en la organización o como elemento externo a la misma, este suceso se presenta tanto en las tradiciones como en la costumbre, es decir, puede ser un factor por parte de los individuos que juegan doble papel, pues	Aunque depende del tipo de organización que se trate y de su cometido, puede ser básico tener en cuenta este elemento, ya que si bien es cierto que los servidores públicos deben respetar las normas que los rigen, existen a su vez, por situar un ejemplo, comunidades indígenas (orden municipal o estatal) que mantienen el apego a principios o idiosincrasias regionales y que pueden ir en contra de lo que busca una política pública o un programa pública. Hay un factor cultural que puede ser externo a la organización, pero que sin duda alguna, pueden obstaculizar los fines que persigan tanto los servidores públicos como la política pública. Un ejemplo todavía presente, es en comunidades oaxaqueñas donde la comunidad no ve con buenos ojos la educación en las niñas (a diferencia de

	por un lado son servidores públicos y por el otro son ciudadanos.	los varones) y pide un apego a los ritos y tradiciones culturales.
TRADICIONES	Son el conjunto de actividades que se consideran como doctrinas, ritos o costumbres, transmisión de noticias que pasan de generación en generación. Un rasgo peculiar, es que tanto el rito, la costumbre y la tradición no necesariamente son considerados por las normas que rigen el comportamiento de los individuos como servidores públicos. Las tradiciones a diferencia del rito, son un poco más amplias, pues suponen el involucramiento de toda la comunidad, los ritos por su parte se apegan en mayor grado a un culto, éste último hace más selectivo quienes participan del rito o no, lo cual no se presenta en un acto de tradicionalismo.	Las tradiciones son otro factor a considerar, ya que pueden permitir la forma en que reaccionará una comunidad ante un posible asunto de política pública. El tomar en cuenta las tradiciones puede representar oro molido para el ciclo de política pública. Nos permite conocer una parte minúscula de la sociedad, pero sabiendo esto, la viabilidad de una política pública puede ser más óptima.
VALORES	Son aquellas ideas que los individuos interiorizan y que determinan el juicio a considerar en cada acción tanto en lo social, laboral como en el individual. Los valores son intrínsecos aunque se alimentan a su vez de los efectos externos del ambiente.	Es apremiante este elemento en la política pública debido a que en cualquier toma de decisión, implementación o evaluación, el individuo analizará las probables consecuencias para sí mismo como para la organización.
SÍMBOLOS	Es el conjunto de imágenes e ideas que representan en el individuo un significado, ya sea a favor o en contra de lo aquello que hace dentro de la organización y que en su exteriorización a la sociedad, representa una aprobación o rechazo, esto afecta la actitud con que se desenvuelva en la organización. En términos simples, es el valor que generan los símbolos al interior del sujeto.	El aporte a la política pública radica en el hecho, de lo que comúnmente llamamos "amor a la camiseta", es decir, es la pasión de lo que representa la imagen de nuestra organización en nosotros mismos. Esto es de vital trascendencia, ya que la fraternidad, interiorización o respeto que se crea en el individuo es la forma en que el comulgará con aquello que la organización o institución busque como metas y objetivos. En política pública un ejemplo común es la forma en que identificamos no sólo a un programa, sino a la institución que el precede.
RELACIONES FORMALES	Son el conjunto de lineamientos legales que predicen y determinan el alcance y limitaciones de los servidores públicos. Refleja y posiciona tanto la estructura-función que el individuo tomará en cuenta para el quehacer de sus actividades.	Delimita aquello que el individuo como servidor público puede y debe hacer. Sin embargo, en política pública supone algunas dificultades ya que en ocasiones, la norma, ley o reglamento, es general y deja abierta distintas y diversas posibilidades de actuar por parte de los individuos. La acción o inacción, el acatamiento o incumplimiento de las normas, puede en muchas ocasiones favorecer o perjudicar a la sociedad. Las normas se hacen presentes en todo el ciclo de política pública, desde la identificación de un problema público, la decisión, la implementación y evaluación.

<p>RELACIONES INFORMALES</p>	<p>Son el conjunto de rutinas, costumbres, ritos, tradiciones y demás actos que nacen del margen de discrecionalidad y libre albedrío, lo cual origina la forma de interactuar entre los individuos. Los canales de creación de las relaciones informales dependen de los intereses, ofertas, restricciones y valores de cada individuo. Una relación informal puede ser de sujeto a sujeto, de forma grupal dependiendo de la quienes la lleven a cabo y cómo es que involucren a los demás individuos. Un rasgo peculiar de las relaciones informales, es que a veces acompaña los sentimientos, deseos, sueños, anhelos, gustos, preferencias y propuestas de los individuos. Finalmente, son actos que se alejan totalmente o parcialmente tanto de la ley, como de los fines de la organización o del grupo al que pertenezca el individuo.</p>	<p>Es fundamental para el análisis de política pública tanto en beneficio como en perjuicio, un acto informal puede promover la solución o problemática entre servidores públicos, vamos a un ejemplo, un individuo al ser en ocasiones amigo, recomendado, cercano a un servidor público puede ayudar a la organización a que la consecución de sus fines se agilice, pero en ocasiones puede provocar trabas, bloqueos, deslealtades, etcétera. Las relaciones informales en resumen pueden favorecer o perjudicar al individuo, el grupo, la organización y finalmente a la sociedad, recordando precisamente que son los individuos quienes diseñan, implementan y evalúan una política pública. Las relaciones informales, representan la cara oculta y discrecional del acto gubernamental. El uso, desgaste y abuso en perjuicio o beneficio dependen de cada individuo.</p>
<p>HISTORIA</p>	<p>Es el acervo de datos, información y hechos que definen en diferentes sentidos a la organización, es decir, en ocasiones, hay individuos que nacen y mueren, y en este intervalo la organización-institución ya existía y aún después perdura, lo cual significa que ya sin duda alguna puede representar un cumulo predominante sobre el individuo, no definitivo pero si sólido. La importancia de la historia está involucrada con efectos de índole social, política, económica o de carácter internacional.</p>	<p>La importancia en la política pública gravita en la lucha de lo que puede representar una costumbre por los valores históricos y bien las necesidades que surgen en un contexto y que pueden imperar un contraste para la acción gubernamental con aquello que esta acumulado en la organización-institución como su historia. Además, la historia de una organización a veces predispone la manera en que se harán las cosas-actividades sin importar la política pública o gestión administrativa que esté presente en el contexto del cual se trate. Los diseñadores de política pública pueden suponer que deberán ajustar la política pública al sentido histórico. Esto es mutable evidentemente.</p>
<p>COSTUMBRES</p>	<p>Son aquellos actos que pueden servir para corromper o mejorar los actos administrativos. De igual manera pueden ser considerados como aquellos vicios que dañan a la organización, principios e individuos o aquellas prácticas que definen formas de mejora continua en el quehacer administrativo.</p>	<p>Es una de las pruebas con que se enfrenta todo individuo como servidor público. Pues por un lado se tienen los valores que dan sentido a la organización, y por otro lado, aquellos que ha interiorizado el individuo y por el otro, las prácticas que ha creado los demás administradores sin importar el nivel jerárquico en que se encuentren.</p>
<p>RUTINAS</p>	<p>Es la forma en que habitualmente se operan y llevan a cabo las actividades en una organización. El posible problema surge cuando se presenta una resistencia al cambio que puede requerir una política pública.</p>	<p>Pueden ser un parteaguas o un bloqueo para los fines de la política pública, los servidores públicos y el individuo como tal. Por ejemplo, en ocasiones, existen rutinas ya establecidas y fijas en tiempos y movimientos que benefician el</p>

		aprendizaje de los individuos, pero a su vez existen también rutinas que pretenden imponer rigidez pues al estar las actividades definidas como una pieza de orquesta, dificultan la integración de otros individuos.
--	--	---

Los elementos anteriores, se involucran en el enfoque de política pública, podría hacerse de ellos un tema de investigación, lo cual no es el caso ni alcance de la presente investigación, el fin sólo era establecer una descripción y aproximación teórica comparativa con respecto a la política pública. En este sentido, se debe mencionar además, que cada uno de los elementos planteados puede aparecer en cualquier etapa de la política pública o en su totalidad, retroalimentar a la política pública misma ya que dependen en gran medida del comportamiento de los individuos.

La forma en que se integró la cultura organizacional a la política pública fue precisamente con aquellos elementos que acompañan el comportamiento humano, tanto a nivel individual, grupal, organizacional (e institucional) hacia la sociedad y como aporte en esta investigación, de carácter internacional.

También es oportuno rescatar una consideración adicional que no se contempló al inicio de la presente investigación, es decir, la consideración a nivel endógeno (al interior de la organización) como a nivel exógeno (la influencia externa); pues el estudio sólo involucra aquel análisis que se consideró pertinente, sin embargo, se deja una posible veta para análisis futuros, donde no sólo se estudió la relación entre la política pública y el análisis organizacional, sino además, se tome en cuenta las interacciones con el exterior, como son la sociedad, organizaciones civiles, ciudadanos organizados o no, movimientos sociales, etcétera. A continuación, se concluye con la última pregunta de investigación.

¿Cuál es el significado y cómo se vincula la cultura organizacional a la política pública?

El significado puede ser múltiple, pero en esta investigación, se comparte la idea de que el individuo en torno a una política pública como a una organización, adquiere distintos y diversos sentidos respecto hacia su forma de actuar. Pero independientemente del sentido que tome y cómo es que perciba su realidad, crea para sí mismo una **identidad** con relación a la **institución-organización** para cual labora. A su vez, asume un **rol(es)** dentro de la organización, lo cual establece un parámetro de comportamiento. Asume que su estancia en la organización le permite consolidar en algún grado sus **sueños, deseos, intereses, objetivos** y permite un sentido de **pertenencia** (así no sea tal como se esperaba). A lo anterior hay que sumar, los **valores, ritos, símbolos, costumbres, tradiciones, relaciones formales e informales** y **rutinas** que definen una **“cultura organizacional”** que puede tener semejanzas con otras organizaciones pero que al final resulta ser única, peculiar y particular.

Es indiscutible entonces, que los actores gubernamentales responsables de concretar y materializar políticas públicas, deben tomar en consideración tales planteamientos atendiendo que cada organización crea su propia cultura organizacional, misma que puede modificarse o mantenerse con la dirección adecuada y pretendida, con reciprocidad a los fines que persigue la política pública. Desgraciadamente la presente investigación, sólo responde una inquietud por parte del autor, no obstante, nos encontramos aún en ese **“arenal organizacional”** de Charles Perrow, pues sólo identificamos unas cuantas variables de análisis organizacional hacia el actuar gubernamental, lo que significa un grano de arena de todo un campo de arena aún por descubrir.

¿Cómo se vincula la cultura organizacional a la política pública? Ya ha sido respondida en gran medida tal cuestión, pero sin ánimo de sonar reiterativo, es posible decir, que fundamentalmente por el análisis del comportamiento de los individuos en los ambientes gubernamentales de política pública. Sólo fue a nivel descriptivo, falta aún la comprensión del **por qué** se comportan como lo hacen. A grandes rasgos, se puede resumir en las siguientes líneas:

- ✓ *Toda identificación y definición (problemas) de política pública, decisión, agenda, implementación y evaluación debiera suponer la consideración de la **cultura organizacional**.*
- ✓ *Las fases del ciclo de política pública se pueden retroalimentar de la cultura organizacional dependiendo del elemento que se trate, su análisis puede ampliarse tanto como lo permitan los datos con que se cuenten (hay elementos como las relaciones informales que no son fáciles de indagar).*
- ✓ *Toda organización crea su propia cultura organizacional, los elementos presentes (ritos, tradiciones, valores, rutinas, etcétera) pueden variar en cada organización, por tanto, la instrumentación de una política pública puede variar significativamente.*
- ✓ *La cultura organizacional y el efecto en una política pública varían en cuanto al nivel individuo, grupo, organización, sociedad y orden internacional. Esto se debe a la capacidad (recursos humanos, materiales, económicos, relaciones sociales, etcétera), actitud y aptitud de cada individuo al grupo, organización, sociedad y orden internacional y viceversa.*

Concluimos esta sección con el comentario de Herbert Simon "la tarea de "decidir" se extiende a la organización administrativa total, lo mismo que la tarea de "hacer"; en realidad, se encuentra íntegramente ligada con esta última. Una teoría general de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta, de la misma manera que debe incluir principios que aseguren una acción efectiva" (1988: 3).

En torno a la Justificación

Identificar aquellos elementos conceptuales de la cultura organizacional que permitan ampliar el campo de análisis de la política pública.

Se identificaron los elementos del análisis organizacional, permitiendo así introducir la variable organización al enfoque de política pública. Como dice Jorge

Hernández “sin discusión, en cualquier organización el asunto humano resulta ser el más importante, y en el quehacer administrativo no se produce la excepción” (2008:57).

Desarrollar un trabajo de carácter interdisciplinario bajo la rúbrica de la integración de los elementos de políticas públicas (enfoque) y la cultura organizacional (teoría organizacional) formulando un trabajo unificado.

Se unificó e integró de forma interdisciplinaria la presente investigación, pues a partir de la metodología comparativa se identificaron que elementos podían correlacionarse/vincularse, de tal suerte, se enriqueció la perspectiva de estudio de la política y el análisis organizacional.

Establecer una correspondencia entre la cultura organizacional y la política pública.

La correspondencia fue mucho más amplia del supuesto inicial de esta investigación, ya que se integró a los elementos de estudio de la cultura organizacional, las relaciones informales, las cuales acompañan sin duda alguna a los demás elementos de cultura organizacional y a su vez pueden presentarse en cada una de las fases de la política pública.

Tal como lo cita Luis Montaña “la organización informal está determinada por la lógica de los **sentimientos** y la **ideo-lógica**. Digamos de paso de las diferentes lógicas son concebidas a su vez como sub-sistemas; así, la lógica de los sentimientos representa el "... sistema de ideas y creencias expresa los valores propios a las relaciones humanas de los diferentes grupos de la empresa” (Roethlisberger y Dickson, 1976, citado en Montaña, 1987: 57), mientras que la ideo- lógica es el conjunto -sistema -de **ideas** y **creencias** en las cuales la organización basan sus valores; pueden hacer referencia también a la organización formal, que se encuentra materializada en los **símbolos** alrededor de los cuales se organizan los valores (Montaña, Luis e Ibarra, Eduardo; 1987: 57).

Existen sin duda consideraciones que surgirán después de la presente investigación, por el momento son las que se consideraron para el desarrollo del presente investigación. El pensamiento gubernamental, el enfoque de política pública y el análisis organizacional abrirán el abanico de posibilidades y sin lugar a dudas el espectro de oportunidades y desarrollos teóricos se incrementará, la presente investigación se satisface con haber presentado un minúsculo esfuerzo con la humilde pretensión de contribuir al esfuerzo teórico y práctico en el análisis del gobierno, políticas públicas, estudios organizacionales y sin duda, hacia la sociedad.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. (2001). "El Itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis.", en Pérez Díaz de León, Laura (Editora), *La Teoría Sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, México, Estado de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos de Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, pp. 9-26.
- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México, ed. Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2007a), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Editorial Hermanos Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (2007b), *La implementación de las Políticas*, México, Editorial Hermanos Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. 2010. "Las líneas de respuesta: Gobernabilidad y Gobernanza", en *Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar*. Ed. Fundación Friedrich Naumann Stiftung, Für Die Freiheit, pp. 23-31.
- ARELLANO GAULT**, David. (2010), *Gestión Estratégica para el Sector Público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, ed. FCE, 262 págs.
- BARBA ÁLVAREZ**, Antonio y **SOLIS PÉREZ**, Pedro. (1997). *Cultura en las Organizaciones: Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales*, México, UAM Iztapalapa y Vertiente Editorial, 234 págs.
- BLAU M.**, Peter y **SCOTT**, Richard. (1963). "Naturaleza de las Organizaciones", en RODIL URREGO, Florencio y MENDOZA TREJO, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, 219 págs.
- BROWNE**, Angela y Aaron Wildavsky. (1981). "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación (1983)?", en "Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland", México. 1998. pp. 285-314.
- BROWNE**, Angela y **WILDAVSKY**, Aaron. 1998. "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación (1983)?", en *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México. Ed. FCE, pp. 285-314.
- CARDOZO Brum**, Myriam Irma. 2006. "Evaluación desde el punto de vista teórico" en *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Porrúa – Cámara de Diputados, México, págs. 43-60.
- CÓRDOVA**, Arnaldo. 2010. *La formación del poder político en México*, México, ed. Serie Popular Era.
- CROZIER**, Michel. (1997). *El Actor y el Sistema: Las restricciones de la acción colectiva*, ed. Alianza Editorial Mexicana, 391 págs.
- CUADRADO Roura**, Juan. 1997. *Introducción a la Política Económica*, España, ed. Mc Graw Hill. Págs. 718.
- DICCIONARIO de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2009)**, Diccionario de la Lengua Española, Madrid España, ed. Espasa Calpe, 2 Vols.
- DICCIONARIO ESPASA**, (1993). Madrid, España, Grupo editorial Planeta México D.F., 916 págs.
- ELDER D.**, Charles y **COBB** Roger W., (1984). "Formación de la agenda. El caso de los ancianos" en Aguilar Villanueva, L. *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, (2007a), México DF, ed. Hermanos Porrúa, pp. 77-104.
- EMMERICH**, Gustavo Ernesto. (2003). *La metodología de la Ciencia Política*. Ed. UAM-I, 107 pps.
- ETZIONI**, Etzioni. (1986). *Organizaciones Modernas*, Universidad de Colombia, México, editorial Unión Tipográfica Hispano Americana, 271 págs.
- FERNÁNDEZ RUIZ**, Jorge. (2008). "El Marco Burocrático", en *El Estado Empresario*. Cap. III. UNAM.
- FREUD**, Sigmund. (1943). *¿Warum Krieg? (¿el por qué de la guerra?)*, en *Obras Completas*, Editorial Siglo XXI, pp. 181-198.
- GARSON**, David. (1993). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, México DF, ed. Porrúa, pp. 149-179.

- GUERRERO, Omar. (1979).** *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, ed. INAP (1979), págs. 439.
- GUERRERO, Omar. (2011).** "Administración Pública" en *Léxico de la Política*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (compiladores), México, ed. FCE, SEP, CONACyT, FLACSO y HEINRICH BOLL STIFTUNG, pp.1-6.
- GUERRERO, Omar. (2011).** "Administración Pública" en *Léxico de la Política*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (compiladores), México, ed. FCE, SEP, CONACyT, FLACSO y HEINRICH BOLL STIFTUNG.
- HALL, Richard H. (1996).** *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, México, editorial Pearson Education, pp. 1-108.
- HARMON, Michael M., y MAYER, Richard T. (2001).** Teoría de la organización para la administración pública. México. Ed. FCE.
- HARTO DE VERA, Fernando. (2010).** "El objeto de estudio de la reflexión política: Poder, Estado y Sistema Político" en *Ciencia Política y Teoría Política Contemporáneas*, España, pp. 57-72.
- HERNÁNDEZ Magallón, Arturo. (2009).** "La Red de Implementación de la Acción Pública" en Parra, Araceli (Coordinadora). *Las políticas públicas en México de la teoría a la práctica*, México, UNAM-FES Acatlán.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto. (2000).** Metodología de la investigación. México, ed. Mc Graw Hill, págs.1-20.
- LASSWELL, Harold. (1951).** "La orientación hacia las políticas" en L. F. Aguilar *El estudio de las políticas públicas*, (2003) México D.F, ed. Porrúa, pp. 79-103.
- LASSWELL, Harold. (1971).** "La concepción emergente de las ciencias de políticas políticas" en L. F. Aguilar *El estudio de las políticas públicas*, (2003) México D.F, ed. Porrúa, 105-117.
- LINDBLOM, Charles E. (1991).** *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, México D.F., Ministerio para las administraciones públicas (España, Madrid), Serie Administración General, Grupo Editorial Hermanos Porrúa e Instituto Nacional de Administración Pública (Secretaría General Técnica), 160 págs.
- LOWI, Theodore. (1992).** "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México DF, ed. Porrúa, pp. 89-117.
- MAJONE, Giandoménico. (1977).** "Análisis de las políticas y deliberación pública", en "Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas", FCE – CNCPyAP, México.
- MATUS, Carlos (1997).** *Los 3 Cinturones de Gobierno. Gestión, organización y reforma*, Caracas-Venezuela, Fondo Editorial Altadir, 262 págs.
- MENY, Yves y THÖENIG Jean-Claude. (1992).** "La aparición de los problemas públicos", en MENY, Yves y JEAN – Claude Thœnig. "Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, S.A., Barcelona, pp. 109-125.
- MONTAÑO HIROSE, Luis (editor). (2007).** *Eugene Enriquez y el Análisis Organizacional*, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa y Red Mexicana en Estudios Organizacionales, 117 págs.
- MONTAÑO HIROSE, Luis e IBARRA COLADO, Eduardo. (1987).** *Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la Teoría de la Organización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, editorial Trillas, 156 págs.
- MONTAÑO HIROSE, Luis. (1989).** *Recortes. Ensayos sobre Organización*, Universidad Autónoma de México (UAM), Unidad de Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México D.F., 169 págs.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A. (1999).** "La planeación – programación en la Administración Pública", en libro "El proceso administrativo público: la planeación-programación, la organización y el control de la Administración Pública", Ed. Porrúa, México, págs. 27-63.
- PIÑA SANCHEZ, Antonio Javier. (2016).** Nanopolítica: decisión e implementación organizacional de las políticas públicas. UNAM, TESIS.
- PIÑA SÁNCHEZ, Antonio Javier. (2014).** "La implementación organizacional de las políticas públicas", en libro *Universidad, organizaciones y la sociedad del conocimiento*. México, Xalapa Veracruz, 22-23 de mayo, XI Coloquio Internacional de Cuerpos Académicos y Grupos de Investigación en Análisis Organizacional, Posgrado en Estudios Organizacionales de la Universidad

- Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales y la Universidad Veracruzana. ISBN: 978-607-95737-5-1. Págs. 2490-2527.
- RODIL URREGO**, Florencio y **MENDOZA TREJO**, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, 219 págs.
- RODIL URREGO**, Florencio. (1975), "Naturaleza y Desarrollo de las Organizaciones", en RODIL URREGO, Florencio y MENDOZA TREJO, Francisco (Coordinadores). (1975). *Lecturas sobre organización*, México, Editorial Trillas, Biblioteca de Ciencias de la Administración, pp. 17-18.
- ROSE**, Richard. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. FCE – CNCPyAP, México. 375 págs.
- ROTH DEUBEL**, André-Noël. (2006). "Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas", en "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación", Ediciones Aurora, 5ta. Edición, Colombia, págs. 17 – 56.
- SARTORI, Giovanni**. 2002, "Comparación y Método Comparativo", en Leonardo Morlino y Giovanni Sartori. *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, pp.29-49.
- SOLÍS PÉREZ**, Pedro y **BARBA ÁLVAREZ**, Antonio. (1998). Análisis y Diseño Organizacional, en *Seminario de Administración Contemporánea*, ed. UAM Iztapalapa-Azcapotzalco-Xochimilco, 101 págs.
- SOLÍS PÉREZ**, Pedro. (1993). "Organizaciones Modernas: Nuevos Retos para el Diseño de Estructuras y Procesos de Decisión", en *Estrategias Organizacionales*, ed. UAM Iztapalapa, pp. 31-46.
- SUBIRATS HUMET**, Joan. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. España, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 186 Págs.
- SUBIRATS HUMET**, Joan. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ed. Ariel España. pp. 51-112.
- TARROW**, Sydney. (1994). "Explotación y creación de oportunidades" en Libro "El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política", Ed. COLMEX, México, págs. 147-178
- TAYLOR**, Frederick Winslow. (1912). "La Administración Científica", en *Clásicos de la Administración Pública*, Comp. Shafritz, Jay M., y Hyde, Albert C., México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 103-108.
- TAYLOR**, Frederick Winslow. (1947). *Management Científico*, Prologo de Antonio Serra Ramoneda, España, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., segunda edición, Biblioteca de la Empresa, 128 págs.
- VAN METER**, Donald y **VAN HORN**, Carl E. (1975). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, L., *La implementación de las políticas públicas*, (2007b), México DF, ed. Porrúa, pp. 97-146.
- WEBER, Max**. (1946). "La Burocracia", en *Clásicos de la Administración Pública*, Comp. Shafritz, Jay M., y Hyde, Albert C., México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 117-125.
- WEBER, Max**. (2008). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), pp.5-43 y 170-241.
- WEBER, Max**. (2009). *El Político y el Científico*, México D.F., Editorial Colofón, 121 Págs.

HEMEROGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. "Las políticas públicas: su aporte" mimeo.
- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis Fernando. (2006). "Recepción y desarrollo de la disciplina de política Pública en México. Un estudio introductorio" en Revista *Sociológica*, año 19, número 54.
- CASANOVA**, Francisco. (2008). "De la presidencia imperial al presidencialismo acotado", en Revista *Multidisciplina*, FES Acatlán, UNAM, abril, pp. 49-64.
- CASANOVA**, Francisco. (2010). "El Concepto de Sistema Político", trabajo inédito, FES Acatlán, UNAM, págs. 55.
- CASANOVA**, Francisco. (2010). "Un laberinto sin Minotauro: hacia una nueva institucionalidad política en México", en Revista de la *Universidad de México*, FES Acatlán, UNAM, abril, pp. 31-43.

BARBA ÁLVAREZ, Antonio. (2003), "Presentación: Organización y Cultura. Controversia, complejidad y realidad", en *Revista Iztapalapa*, México, núm. 55, año 24, jul.-dic.

BARBA ÁLVAREZ, Antonio. (2012), "Los Estudios Organizacionales. Una aproximación al caso de México", en *Revista Estudios Interdisciplinarios de la Organización*, Núm. 1, Enero/Junio, pp. 4-23.

CABELLO CHÁVEZ, Adalberto. (2000). "Análisis Organizacional: Uso de la metáfora frente a la complejidad" en *Revista UAM Iztapalapa* 48, ene-jun. pp. 53-62.

CABRERO MENDOZA, Enrique. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm 2, segundo semestre, CIDE, México, págs. 189-229.

CALDERÓN ORTÍZ, Gilberto, **MAGALLÓN DIEZ**, María Teresa y **NÚÑEZ ESTRADA**, Héctor R. (2010). "A cien años de la Administración Científica. Análisis de las aportaciones de Taylor", en la *Revista Gestión y Estrategia*, Núm. 38, Julio/Diciembre, pp. 31-48.

CASAR PÉREZ, María Amparo y **HERNÁNDEZ TRILLO**, Fausto. (1999). "¿Qué es el presupuesto federal?, Programa de Presupuesto y gasto público, CIDE, México, págs. 1-12.

CROZIER, Michel. (1992). "El cambio en las organizaciones públicas", en *Revista Gestión y política pública*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre.

DE LEÓN, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier" en *Revista Gestión y Política Pública*, vol VI, núm I, primer semestre de 1997.

EVANS, Mark. (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2; segundo semestre, pp. 229-266.

GONZALEZ MADRID, Miguel. (1999). "¿A qué llamamos Políticas Públicas". En *Revista Iztapalapa*, Núm. 46, Julio – Diciembre, Sección Debate Teórico. Pp. 11-34.

GUERRERO, Omar. 1990. "Continuidad y terminación de políticas en administración pública" en *Revista de administración pública*, número 89, pp. 37-67.

GUERRERO OROZCO, Omar. (1997). "Las Políticas Públicas antes de las Ciencias de las Políticas" en *Revista Gestión y Política Pública*, vol VI, núm 2, segundo semestre de 1997.

GUERRERO, Omar. (1997). "Los usos del análisis de implementación de Políticas" en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994.

GUY Peters, B. (1993). "Política pública y burocracia" en *Revista Foro Internacional*, COLMEX, México, pp. 54-87

GUY Peters, B. (1995). "Modelos alternativos del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo " en *Revista Gestión y Política Pública*, vol IV, núm II, segundo semestre de 1995.

JAMIL, Ishtiaq. (1998). "La Cultura Administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, primer semestre, pp. 61-82.

HERNÁNDEZ MAGALLÓN, Arturo. (2010). "El Control Administrativo de F. W. Taylor, Cien años después", en *Revista Gestión y Estrategia*, Núm. 38, Julio/Diciembre, pp. 61-74.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, **ZAMUDIO**, Andrés y **GUERRERO AMPARÁN**, Juan Pablo. (2000). "Los impuestos en México. ¿Quién los paga?", Programa de Presupuesto y gasto público, CIDE, México, págs. 1-19

HERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ Rogelio. (2006). "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales" en *Revista Foro Internacional*, Vol XLVI, enero-marzo, núm 1, revista trimestral.

IBARRA COLADO, Eduardo. (2010), "Herbert A. Simon y su Monomanía. El Comportamiento Humano como comportamiento Artificial" en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIX, núm. 1, primer semestre, pp. 155-170.

PETERS B., Guy. (1993). "Política pública y burocracia" en *Revista Foro Internacional*, COLMEX, México, pp. 54-87

PETERS B., Guy, (1995). "Modelos alternativos del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo " en *Revista Gestión y Política Pública*, vol IV, núm II, segundo semestre de 1995.

RAMÍREZ Martínez Guillermo, **VARGAS Larios**, German y **DE LA ROSA** Albuquerque, Ayuzabet. (2011). "Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido", en *Revista Electrónica FORUM de la RED PILARES*, Núm. 3, Edición especial. Enero – abril. Pp. 9-54.

SOUR, Laura. (2008) “El enfoque económico de las políticas públicas”, en Documento de Trabajo de Administración Pública, Documentos de Trabajo CIDE, México, Núm. 206, Octubre, pp. 1-16.