



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE SAN LUIS POTOSÍ**

ACTORES LOCALES Y SUS ACCIONES: UNA PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LA GOVERNABILIDAD A NIVEL MUNICIPAL

**POR: MARIO E. IBARRA CORTÉS
JOSÉ SANTOS ZAVALA**



**ACTORES LOCALES Y SUS ACCIONES:
UNA PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL
ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD A NIVEL MUNICIPAL**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE SAN LUIS POTOSÍ**

**ACTORES LOCALES Y SUS ACCIONES:
UNA PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL
ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD
A NIVEL MUNICIPAL**

**MARIO E. IBARRA CORTÉS
JOSÉ SANTOS ZAVALA**

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

San Luis Potosí, S. L.P.,

Cuidado de la edición:

Dr. Mario E. Ibarra Cortés

Diseño de interiores y portada

Brenda Mora Castillo

Edición y Formación

LDI Cynthia Gisela Castillo Vargas

Impresión y encuadernación:

Talleres Gráficos de la UASLP

® Universidad Autónoma de San Luis Potosí

® Mario E. Ibarra Cortés

® José Santos Zavala

ISBN: 978 607 7856 57 3

ÍNDICE

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo 1.

Organización: evolución y transformación del concepto para la comprensión de la Acción Estatal	11
--	----

1.1 La perspectiva mecanicista de la organización	13
---	----

1.2 De la visión mecánica a la orgánica para el análisis de la organización	14
---	----

1.3 Aportaciones del concepto de organización en la Europa Francesa	15
---	----

1.4 Se racionaliza el significado del concepto organización	17
---	----

1.5 La sociedad organizada	17
----------------------------------	----

1.6 Organización e individuo	18
------------------------------------	----

1.7 Organización y orden	19
--------------------------------	----

1.8 La racionalidad en la sociedad organizacional	21
---	----

A manera de conclusión: conceptos organizacionales para la comprensión de la acción pública local	23
---	----

Capítulo 2.

El gobierno municipal como un sistema organizado	25
--	----

2.1	Pluralidad y fragmentación del los enfoque del análisis organizacional	27
2.2	El funcionalismo organizacional	28
2.3	Estructuralismo organizacional	29
2.4	Estructural – funcionalista organizacional	30
2.5	Variables interpretativas del gobierno municipal como sistema organizado	30
2.6	El gobierno municipal y su entorno	32
2.7	El gobierno municipal como institución	33
2.8	Lo formal e informal en el gobierno municipal	36
2.9	El actor como eje central de la acción pública municipal	38
2.10	Decisión y acción en el sistema organizado municipal	39
2.11	El poder: una dimensión olvidada en el análisis de la acción municipal	42
2.11.1	Las relaciones de poder como capacidad	42
2.11.2	Las relaciones de poder como acto de voluntad	43
2.11.3	El poder como una relación social	45
2.12	El gobierno municipal como constructo de actores sociales	45
Capítulo 3.		
	El gobierno municipal un constructo de actores estratégicos	49
3.1	El gobierno municipal como un sistema organizado	53

3.2 Niveles explicativos para la comprensión de la acción pública municipal	58
3.3 El gobierno municipal como un conjunto de organizaciones en interacción Compleja	59
3.4 Hacia una reconceptualización de los gobiernos municipales	75

Capítulo 4.

La gestión en los gobiernos locales: un acercamiento micro de la gobernabilidad local	81
4.1 La administración municipal desde la perspectiva de las ciencias de gestión	82
4.1.1 La nueva gestión pública	83
4.1.2 Gobierno y ciencias de la gestión: el origen de su vinculación	85
4.2 El enfoque de la gestión en la administración pública	88
4.2.1 El reemplazo del mercado por el proceso político	89
4.2.2 El Carácter público de las organizaciones gubernamentales locales	90
4.3 Aportación de las ciencias de gestión al análisis del gobierno local	91
4.3.1 La gestión privada como respuesta a las demandas del mercado	92
4.3.2 Premisas de gestión en organizaciones privadas	93
4.3.3 Acciones de gestión de las organizaciones privadas	94
4.3.4 Límites del uso de las técnicas de gestión privada en el ámbito municipal	97

4.4 Interpretación del gobierno local desde la perspectiva de las Ciencias de Gestión	98
4.4.1 Sentido de la función gerencial en la administración pública municipal	98
4.4.2 Acciones gerenciales en la administración pública local	100
4.4.3 Nuevos escenarios de responsabilidad en la administración pública municipal	101
4.4.3.1 La frontera de los subsistemas de gestión local	102
4.4.3.2 Fortalecimiento de las funciones directivas del gobierno local	103
4.4.3.3 Reemplazo de las jerarquías por las reglas de desempeño	104
4.4.4 Valores dominantes en la modernización administrativa	105
4.5 La gestión pública como paradigma explicativo de la gobernabilidad	107
A manera de conclusión: Hacia una interpretación institucional de la gobernabilidad local	109
Bibliografía	117

INTRODUCCIÓN

El municipio mexicano, como un sistema organizado, es heterogéneo en su estructura y altamente complejo en sus formas de gestionar la solución de los problemas públicos, no sólo por la gran diversidad de los mismos, dos mil cuatrocientos cuarenta y un municipios en 2010, sino también por su grado de desarrollo, ubicación geográfica y pluralidad política. Así pues, esta propuesta conceptual – interpretativa, pone énfasis en variables explicativas organizativas, como son los actores y sus acciones, las cuales son relevantes en un entorno dinámico, diverso, ambiguo y hostil, lo que genera que en cada municipio se adopten diferentes formas organizativas para la solución de las necesidades de la sociedad local, esta particularidad sólo se reproduce en las mismas condiciones en que fue generada, pero que a la vez produce conocimiento local en el que los Estudios Organizacionales y las Ciencias de Gestión, como disciplinas sociales, tienen un gran potencial explicativo. Una manera conceptual para comprender la capacidad de solución de los problemas públicos a nivel municipal es utilizar como concepto central, a la estrategia, entendida como el establecimiento de una lógica de acción de un conjunto de actores en torno a una situación problemática, con el objetivo de identificar si estas acciones siguen una reproducción de los criterios de acción implantados desde el gobierno federal y/o estatal o si son una construcción de actores del ámbito local.

Así mismo, la complejidad social, la globalización y la pluralidad y alternancia política vividos en México durante los últimos años ha obtenido como respuesta la implantación de una estrategia de política descentralizadora del gasto público, generando con ello un federalismo más cooperativo, en donde los gobiernos municipales son un actor más en el proceso de hechura de las políticas públicas.

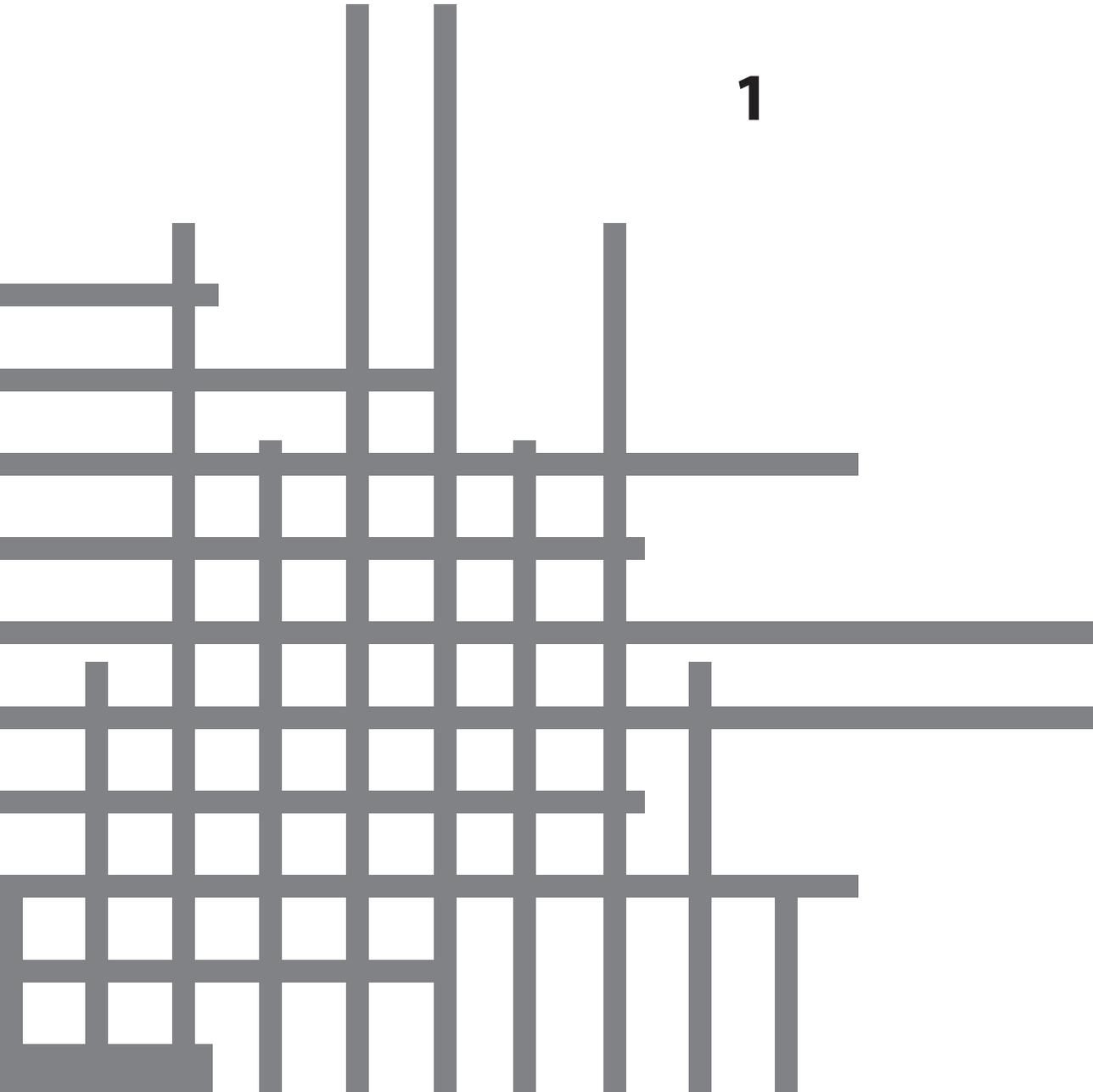
En este mismo sentido, los efectos de la globalización han impactado de diferente manera a los distintos municipios mexicanos, pero que comparten una agenda gubernamental que transitó de un énfasis en los servicios

públicos a una que retoma como prioritario los asuntos vinculados con el desarrollo local. La apertura económica emprendida en las últimas décadas, si bien ha contribuido a estabilizar las condiciones macroeconómicas del país, tiene sus efectos perversos en los diferentes municipios, pues los beneficios del libre comercio se distribuyen, en proporción directa con las desigualdades existentes, privilegiando a los municipios urbanos. Así mismo, el proceso de democratización vivida en México ha generado la incorporación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones a nivel local, lo cual ha permitido dejar atrás viejas prácticas de clientelismo, compadrazgo y hegemonía de un solo partido político, aunque este ha sido un proceso lento, de avances y retrocesos.

Comprender la capacidad de gobernar es el objetivo de esta propuesta conceptual – interpretativa, la cual se hace desde un enfoque de los Estudios Organizacionales y las Ciencias de la Gestión, cuya principal fortaleza explicativa es reproducir relatos de los actores, con diversas interpretaciones, que determinan los procesos organizativos adoptados por el gobierno municipal, rescatando los aspectos formales e informales de la estructura funcional. Para lograr este objetivo, la propuesta se divide en cuatro partes, en la primera parte se plantea la evolución del concepto de organización, como enfoque interpretativo de la realidad social; en la segunda parte se propone conceptualizar al gobierno municipal como un conjunto de organizaciones en interacción y en la tercera, se presentan al actor y sus estrategias como variables explicativas de la gobernabilidad a nivel local. En el cuarto capítulo, se propone un acercamiento del gobierno local a partir de su dimensión interna, la gestión y manera de conclusión se recupera el concepto de gobernanza como un concepto explicativo de la interacción entre el actor y sus estrategias.

**ORGANIZACIÓN: EVOLUCIÓN
Y TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO
PARA LA COMPRESION DE
LA ACCION ESTATAL**

1



En la vida cotidiana del ser humano, el concepto de organización es uno de los más usados, pero como variable explicativa es un fenómeno complejo y de usos diversos y reciente aparición en las ciencias sociales. A pesar de ello, el término organización, como sustantivo, es relativamente nuevo, a pesar que se usó por primera vez en el siglo XVIII en Francia, en el campo de las ciencias biológicas. En las ciencias sociales, en una primera etapa, el término se empleó en sentido metafórico, estableciendo una analogía entre los órganos del cuerpo biológico y los órganos o instrumentos del cuerpo social. En la teoría de la organización la visión mecanicista la inició Taylor y la continuó el Movimiento de Relaciones Humanas, quienes adoptaron una comprensión organicista y flexible de la organización.

En esta perspectiva, la comprensión de lo social como cuerpo orgánico connota un orden de jerarquía total, lo que implicaba el supuesto de que los miembros subordinados recibieran todo de los primeros niveles jerárquicos de la organización. En el campo de la ciencia política se empleó la metáfora de organismo artificial o "animal artificial" (Hobbes)¹; es aquí donde se usó por primera vez el concepto de organización para un análisis de un sistema social.

En la concepción de la organización como máquina, hay que tomar en cuenta que el ideal de una máquina era entonces el mecanismo del reloj, según lo cual se concebía que toda máquina debía su capacidad de movimiento a una fuente de energía propia. Es decir que tendría la fuente y causa eficiente de su propio movimiento. El criterio para diferenciar un cuerpo vivo frente a otros era el de la capacidad de auto-movimiento, es una idea que no ha desaparecido, ya que en la cultura moderna, el objeto-máquina más apreciado es el automóvil.

La metáfora de la máquina se aplicó tanto a la comprensión del cosmos físico, como al resto del universo y constituyó uno de los elementos básicos en la nueva comprensión del mundo. El coherente modelo orgánico-mecanicista sería el marco para el desarrollo de las nuevas teorías tanto físicas como sociales. Esta metáfora aplicada a los asuntos públicos locales se aborda en el siguiente apartado

¹ Citado en HARMON, M. and MAYER R.; (1999); "Teoría de las organización para la administración pública"; Fondo de Cultura Económica.

1.1 La perspectiva mecanicista de la organización

El avance de la física contribuyó a crear nuevas expectativas de conocimiento científico en las ciencias sociales, incluyendo el campo de la ciencia política. Esto planteó el desplazamiento de las categorías predominantemente éticas, con las que tradicionalmente se había realizado la construcción de la teoría de lo político frente a nuevos conceptos de tipo científico. Con ello la comprensión de lo social inicio con la utilización del modelo mecanicista.

La metáfora de la máquina se empleó para comprender al Estado, lo cual se prolongó a lo largo del siglo XIX cuando surgió y se percibió a la organización política no en evolución, sino en revolución. El Estado fue comparado a una gran maquinaria con engranajes y ruedas que funcionan al unísono. Fue una metáfora utilizada también por Hobbes, quien utilizó al reloj para representar la división del trabajo entre un príncipe y sus consejeros. El príncipe es a la vez la mano que señala las horas, es decir posee la autoridad, indica lo que debe hacerse, y es también el guía que impulsa el conjunto. Los consejeros o ministros, y otros servidores del reino son las ruedas del reloj.

Uno de los primeros en establecer la diferencia entre lo mecánico y lo orgánico fue Stahl. En el documento "Disquisitio de mechanismi et organismi diversitate" propuso a lo inmaterial como causa de la vida, lo que iba en contra de los cartesianos que ponían al alma.

Por su parte, Louis Bourguet difundió en su documento "Lettres philosophiques", los conceptos mecanismo orgánico, máquina orgánica y molécula orgánica. Establecía que la vida no era explicada por una ordenación de lo material, sino por sustancias dotadas de una capacidad de animación y que se disponían en una organización para constituir un cuerpo vivo. Éste no era sólo una especie de mecanismo, sino una estructuración de principios mecánicos y orgánicos.

En la segunda mitad del siglo XVIII concluyó la separación del concepto orgánico del mecánico. Bonnet confrontó ambos conceptos. Una nueva rama del saber, la Biología, se constituye como ciencia autónoma responsable del estudio de los cuerpos vivos. Por su parte el concepto de lo mecánico fue definido en el sentido que se utiliza actualmente; lo

biológico fue analizado mediante categorías como son los procesos de auto-conservación, reproducción y desarrollo, lo mecánico fue concebido en referencia al concepto de lo producido de manera artificial.

En Alemania, en la enciclopedia de Zedler se definió, a mediados del siglo XVIII, el concepto de organismo, como una particularidad del género mecanismo; organismo es el “ordenamiento de partes de un cuerpo orgánico”. El concepto permitió distinguir los rasgos internos y los externos de la organización (Joannet, 1755).

En el campo de los asuntos públicos, las expectativas analíticas de este enfoque no fueron cumplidas, la complejidad de los fenómenos sociales en general y de la acción estatal en lo particular, superaron lo planteado por el enfoque, por lo que fue necesario buscar otras fuentes explicativas.

1.2 De la visión mecánica a la orgánica para el análisis de la organización

En la filosofía del idealismo alemán, la metáfora del organismo, analizada desde la perspectiva de las ciencias de la naturaleza, permitió comprender la forma del Estado como un cuerpo político, a partir de lo cual se inició una concepción organizacional como un referente al ordenamiento del todo social y no como una unidad menor, como es el caso de las empresas privadas.

En Alemania, dentro del proceso de transformación a un país feudal, se recurrió a la metáfora del cuerpo para explicar la coordinación entre todas las partes del Estado. El cuerpo consta de cabeza y miembros en una ordenación lograda por derechos y obligaciones. En este concepto mecánico se cubría toda la realidad social, ya que el Estado se encuentra bajo una voluntad suprema, la del pueblo. Este pueblo no es visto en la perspectiva de la democracia, sino como unión de entidades corporativas, como las familias y grupos sociales, que es lo que constituye el concepto de sociedad; este concepto fue el antecedente de la sociedad en un sentido ciudadano, orientada por principios de una racionalidad instrumental, es decir conseguir resultados.

El Estado fue visto como una estructuración particular de la sociedad, a la que se pueden aplicar las metáforas de la máquina orientada a alcanzar objetivos,

o la de un organismo artificial creado por los hombres para su servicio. Se trata de una máquina que es denominada república, reino o Estado, y es una obra artificial diseñada con tal ingenio que su origen y orden maravilló a los hombres. (Beck, 1994).

La aportación de este concepto fue la orientación racional del organismo, que representa la forma en que la sociedad de los ciudadanos ordena sus procesos para alcanzar objetivos comunes.

La orientación a objetivos sustituye paulatinamente al ordenamiento mutuo de los miembros que era lo que se acentuaba en la metáfora orgánica. Este nuevo ordenamiento del Estado fue visto como una abstracción del modelo burocrático, con cargos, competencias y tareas claramente definidas.

1.3 Aportaciones del concepto de organización en la Europa Francesa

El uso del concepto organización en el lenguaje político, derivado de la metáfora organicista aplicada al Estado en esta época de la revolución francesa, tuvo nuevas aportaciones; en primer lugar plantea la idea de un sentido dinámico de la organización, lo que se contrapone al concepto de organización en un sentido estático, que es resultado de la actividad racional que ordena un conjunto de actores para alcanzar ciertos objetivos.

Como concepto teórico, fue Sieyès² en 1789 el primero que lo utilizó en su escrito "Qu'est-ce que le tiers Etat?"; en donde organización se refería a la actividad de crear una constitución para ejercer el poder. Una organización es la que posee leyes, lo que más tarde se concibió como reglas que regulan su funcionamiento.

Para Sieyès, quien retoma a Hobbes, la organización del Estado es creada por el sistema social. El Estado es un mecanismo social al servicio de la misma sociedad, es decir, es un mecanismo racional cuya estructuración deberá ser la de un sistema bien equilibrado.

² La cronología histórica del concepto de organización fue retomada del artículo: **RODRÍGUEZ, José**, (1999), "El concepto de organización", Universidad de Alcalá. P. 18 -34.

La organización no es ya el de un cuerpo movido por fuerzas invisibles, sino el que el mismo hombre configurará para obtener de él funciones instrumentales, y al que da capacidad de acción por sí misma, es decir que no necesita de fuerzas externas.

El proceso de re conceptualización, es decir de racionalización del mundo de las organizaciones, es la misma concepción de la realidad social que caracterizó el pensamiento moderno, donde el dominio de lo social fue sacado de la naturaleza y redefinido como un espacio configurado por el ser humano y en el que éste puede comportarse de manera organizada.

Este nuevo concepto de organización es aplicado a los aspectos de la justicia, lo militar y de la administración de ministerios, escuelas y gobiernos provinciales. En el campo de los problemas políticos se refería al ejercicio de la dominación, como un poder capaz de imponerse. El concepto se relacionaba a un esquema racional y se media su desempeño por el grado de correspondencia con dicho esquema ideal.

Esta nueva forma de definir a la organización se difundió rápidamente en las ciencias sociales. El concepto se aplicaba para designar el gran cambio del orden social y político iniciado por la revolución francesa y que obligó a los demás países a repensar su propio ordenamiento político.

En los documentos oficiales se empleaba el concepto de organización en el sentido de crear no sólo nuevos espacios de tareas, sino también de reglamentar las formas de acción, siempre en relación a la idea de leyes y de la adopción de una nueva Constitución del Estado.

Esta forma de definir a la organización establecía una dualidad entre organización y Constitución, se entendía en el sentido de que se daba prioridad a la actividad organizativa y que la estructura o Constitución, que era resultado de acción organizacional, lo que establecía una separación de la visión estática de la estructura organizacional.

Sin embargo, el concepto de organización en la praxis política perdió rápidamente su connotación dinámica al llegar la Restauración que siguió a las guerras napoleónicas. De una actividad estructuradora de la acción orientada

al cambio, a la racionalización de las estructuras, se pasó a un concepto más estático de organización.

1.4 Se racionaliza el significado del concepto organización

La introducción de la dimensión organizativa en el sistema social no generó una reflexión del concepto frente a otros como orden u organismo; lo que generó que el concepto se aplicara tanto al Estado como a instituciones de la vida económica. El concepto no tenía el carácter instrumental que recibió en el siglo XX, más bien se entiende en sentido de ser una institución.

La organización era comprendida como un esquema de racionalidad social que se ubica en un marco interpretativo del Estado moderno. El concepto abarca la instauración, articulación de tareas administrativas, la asignación de esas tareas a determinados puestos y la regulación de los procedimientos, tanto en lo que se refiere al conjunto del Estado, como a los distintos cargos o a los distintos niveles de autoridad dentro del Estado.

Este concepto de organización se refiere en primer lugar a una actividad dentro de la “praxis” político-administrativa y tiene una dimensión dinámica, producir un orden como una dimensión estática que se refiere a la actividad de configuración organizada del Estado. Como premisas de la acción organizativa se considera la factibilidad del ordenamiento político y el componente subjetivo del ejercicio del poder, este supuesto requiere de transformar el concepto de sociedad.

1.5 La sociedad organizada

Dentro del proceso de modernización de la sociedad surgió la preocupación por la racionalización, de donde surgió la idea de comprender a la sociedad como “sociedad organizada”. En una primera etapa no se diferenciaba un tipo especial de colectivos organizados como luego sucedió con el sistema burocrático, ya que se consideraba que organizar lo social es ordenar racionalmente a toda la sociedad.

El uso del término organización, entendida en ese sentido de racionalización, fue resultado de la necesidad de auto conservación de la sociedad, por lo

que inició a organizarse en todas sus dimensiones; sin embargo no fue una correlación entre la "praxis" del organizar y su conceptualización teórica.

Este nuevo concepto, más relacionado con la racionalidad, conservó nexos con el tradicional relacionado con el orden, ya que identificó a la organización como la ordenación de partes a un todo. Esto se refería tanto a la organización como actividad tanto como un ente social.

El posterior desarrollo del concepto estuvo influenciada por la obra de Kant, desarrollado en el ámbito de la política; impulsando la reflexión sobre la nueva realidad del Estado moderno, poniendo énfasis en la dimensión ética de esa realidad. Su planteamiento se insertó en el marco conceptual de la teología; con su concepto de organismo buscó explicar la relación teleológica de las partes de un cuerpo natural, criterio para explicar lo que es un ser organizado, el cual fue concebido como mecanismo en su definición tradicional.

Kant hizo una aportación importante para el desarrollo del concepto de organización al plantear la diferencia existente entre la finalidad del ser organizado naturalmente (organismo natural) y la orientación hacia un fin introducido exteriormente. En el objetivo natural del organismo no sólo están orientadas todas las partes a su logro, sino también esas partes configuran el todo. Es importante resaltar que este planteamiento de organización fue la base del paradigma de la burocracia planteado más adelante por Weber.

1.6 Organización e individuo

El concepto de organización en este periodo estuvo vinculado a la vida social organizada y este se encuentra relacionado a la concepción de ser humano; la cual tiene rasgos muy propios en el siglo XIX, época conocida como romanticismo. El concepto del hombre se caracterizó por su atención a los fenómenos psíquicos del individuo.

El concepto de organización, durante gran parte del siglo XIX, se vinculó al de organismo, por ejemplo, Saint-Simon, en 1819 partió de la metáfora organicista y retomó el elemento racional en el concepto de organización. En 1819, en la revista *L'organisateur*, plantea una de las utopías sociales más radicales de la historia al proponer una reorganización de la vida social sobre

las bases de la ciencia positiva; es decir aquella que se basa en la observación, la experimentación y la predicción.

En la sociedad habría que imponer el dominio del hombre sobre el hombre y una administración despersonalizada. Saint-Simon creía que este tipo de organización social necesitaba de una base normativa que lograra a nivel cultural la cohesión de los miembros del sistema organizado; con este planteamiento Saint-Simon es uno de los precursores de los teóricos de la cultura organizacional.

Dentro de esta misma perspectiva, Fourier concibió un orden social restringido a élites, que representó una fuente de inspiración de las organizaciones modernas; la comprensión del concepto de organización se sigue vinculando a la idea de orden. Por su parte, A. Comte, desde la perspectiva del positivismo concibió un nuevo orden social, a partir del cual avanzó en su concepto de organización; el cual influido por la biología supone que en la sociedad sucede lo mismo que en los seres vivos, una especialización de funciones, que se coordinan y armoniza en un todo. Plantea que orden y organización, en cuanto creación racional humana, serán la base de todo avance social. Estas ideas representan la base del concepto de organización en la primera mitad del XIX.

El concepto de organización social como estructuración racional fue contrapuesto al modo del pensamiento del romanticismo, al concebirla orgánicamente. Aunque también en Saint-Simon y en Comte, mezclan conceptos de la perspectiva organicista, fue la corriente que dominó en Alemania, donde se acuñó una idea de lo social, lo política y Estado, que daría lugar más tarde, a los movimientos del socialismo.

Esta concepción consagra un elitismo de sesgo totalitarista que culminó en una visión maquiavelista, de la organización social, la cual representó una visión de la organización social. Esto supone un sometimiento de cada órgano parcial al bienestar del todo orgánico, culminando en el totalitarismo.

1.7 Organización y orden

La Revolución Industrial generó la aparición de las nuevas organizaciones que debían coordinar la actividad humana a fin de alcanzar sus objetivos,

abrió un nuevo horizonte en la comprensión de la organización en analogía a la idea de máquina.

El concepto tradicional de sistema organizado se relacionaba con la idea de orden racional, que fue introducido en el ámbito político, en el marco de ideas de la era de la modernización se interpretaba en un sentido de la naturaleza.

Adam Smith en un ensayo publicado en 1795, escribió que al visitar los talleres artesanales observó un orden que no es normal para el resto de la sociedad. Al observar esas acciones coordinadas, se podía pensar que hay un orden racionalmente construido, aunque los artesanos no estaban conscientes de ello, lo cual era sólo visible para el analista externo.

Andrew Ure, publicó en Londres en 1835 su *The Philosophy of Manufactures*. Fue la primera obra que divulgaba el término de "factory system". El tema fue abordado desde el punto de vista de lo que denomino "moral economy of the factory system". Este autor planteaba que ni los mismos propietarios de las fábricas tenían un concepto organizacional de sus fábricas. Ure, recurrió a la analogía empleada en la escuela escocesa, comparando los "organic systems" de la fabrica, en sus dimensiones mecánica, comercial y moral, al sistema orgánico biológico.

Charles Babbage (1822), matemático y técnico inglés, planteó, en la informática al igual que la maquinaria podía sustituir la fuerza física humana, y también podía llegar a reemplazar el trabajo de los individuos dedicados al cálculo. A partir de estas ideas desarrolló el concepto de sistema pero no como una integración de partes, sino como un sistema de operaciones concebido en analogía a la máquina inteligente. Este concepto debe interpretarse en el contexto de que para él, máquina de calcular y organización poseían propiedades similares. Según este concepto las operaciones deben dividir el trabajo según las capacidades de fuerza o habilidad, comprar lo necesario en las cantidades exactas y el operativo para ejecutar una operación debe poseer el conocimiento para afrontar las dificultades del trabajo.

Babbage desarrolló sus conceptos a un nivel de abstracción impulsado por su formación matemática, y que le permitió considerar en sus aspectos comunes operaciones realizadas a niveles muy distintos, tanto físico-materiales en la máquina,

como biológicos en el cuerpo, y del taller en la organización del trabajo. El elemento común a todos estos entramados de operaciones fue su ordenamiento mutuo, la existencia de conectores entre las operaciones desarrolladas, por ello se trataba de sistemas. Este autor se adelantó en más de cincuenta años a Taylor, al introducir la idea de que en la organización lo relevante para un analista habituado a la reflexión científica serían los aspectos traducibles a relaciones lógicas.

En otra perspectiva de Babbage, Marx con base en sus aportaciones, concluyó que era más fácil escribir la historia de la tecnología que la del proceso de evolución social, principalmente, ante el impacto de las máquinas. Por otra parte también atendió el tema la organización racional en sistemas menores y lo abordó desde el término cooperación.

1.8 La racionalidad en la sociedad organizacional

El concepto sociedad organizada o sociedad de organizaciones tiene su origen en la introducción del concepto organización en el marco de la Ilustración y Revolución Industrial, en el sentido de una configuración de la sociedad, es decir del conjunto ordenado de la vida individual y colectiva.

La organización es percibida en relación al concepto de cultura, no en sentido antropológico sino en su aplicación metafórica, “culturas corporativas”. Se trata de organización en cuanto dimensión que ha creado la conciencia racional del hombre moderno. Por tanto, organización es un aspecto que afecta no sólo a la estructuración del subsistema político, el Estado, sino también a los otros subsistemas sociales, en donde está incluido el mercado y sus unidades económicas como son las empresas.

El abordaje de esta dimensión deberá considerarse como una línea que cruza todos los distintos subsistemas del sistema social general, desde la sociedad, pasando por los grandes subsistemas diferenciados funcionalmente en ella como son ciencia, religión, justicia, política y economía, hasta los sistemas concretos como empresas y la administración pública.

Este concepto sociológico de organización debe ser diferenciado, a pesar de sus conexiones con los distintos subsistemas de la sociedad, del concepto

de institución, pues este concepto añade otras características distintas de las de la organización.

De los antiguos conceptos sobre el orden social se pasó en la Ilustración y Revolución Industrial al nuevo concepto de organización en un campo de aplicación inicialmente restringido a la esfera de actividades del Estado. De manera simultánea, la Revolución Industrial suponía no sólo la organización moderna de la producción y del trabajo, sino también en una serie de dinámicas organizativas en asociaciones sindicales y empresariales, siendo en este entorno de actividades donde se desarrolló el moderno concepto de organización en los países occidentales. El concepto de organización no generaba la discusión de lo que hizo el de "máquina social" con que se identificaba al nuevo orden estatal, sino que se convirtió en un elemento más de la comprensión cotidiana de la vida. Hay que tomar en cuenta la visión weberiana de la modernidad, que consideraba la racionalización como una diferencia de la sociedad moderna frente a las antiguas formas sociales.

Un aspecto a resaltar es que la concepción de organización forma parte de la comprensión del hombre moderno, y ha aportado al mismo tiempo, no sólo la eficiencia en la cooperación humana, sino también una creciente red de mecanismos de control sobre la actividad del individuo que ha coartado su libertad; como causas podemos mencionar las siguientes:

1. Transición de sencillos mecanismos de control a controles burocráticos (Edwards, 1979).
2. Por un progresivo proceso de tecnificación del trabajo humano, del Fordismo y Taylorismo a las nuevas formas de organización de la producción.
3. La transformación en las formas de control del individuo, del régimen despótico al sistema de hegemonía del capitalismo.

En síntesis, el concepto de organización, ha sido una variable explicativa que evolucionó en el tiempo, lo cual lo ha convertido en un medio que permite interpretar la sociedad que se organiza para alcanzar un objetivo, por tal motivo es útil para comprender la acción gubernamental.

A manera de conclusión: conceptos organizacionales para la comprensión de la acción pública local

A partir de las características más relevantes del concepto de organización se pueden mencionar los siguientes puntos que permiten comprender las acciones implantadas por el gobierno local:

El concepto organización es definido primero en un sentido dinámico, ya que se refiere a una actividad que referencia a una dimensión de reconfiguración del todo social. La metáfora orgánica se refería a la funcionalidad del sistema, pero también resaltaba la dependencia jerárquica de sus partes frente a la dirección. El concepto moderno identificaba a la organización con el orden social, concepto que es reemplazado, más tarde, por la metáfora de la máquina, comprendido en un horizonte de racionalidad; este nuevo orden social fue considerado como un instrumento para el logro de objetivos organizacionales.

El concepto organización como mecanismo para la comprensión de la acción gubernamental local, es posible mediante un ajuste mutuo entre sus partes y de éstas al conjunto. En lugar del control exclusivo por parte de los primeros niveles jerárquicos del cuerpo social se considera que las partes del mecanismo-organismo social son capaces de autocontrol racional. El concepto se aplicaba al todo social, en el que el resultado de actividad es la estructuración racional de la dimensión organizada del Estado; es una concepción tecnocrática de la vida social.

La legitimidad del ordenamiento racional se deriva de la misma sociedad, la cual es concebida como un colectivo de individuos capaces de ordenar por sí mismos su convivencia con la finalidad de alcanzar objetivos colectivos.

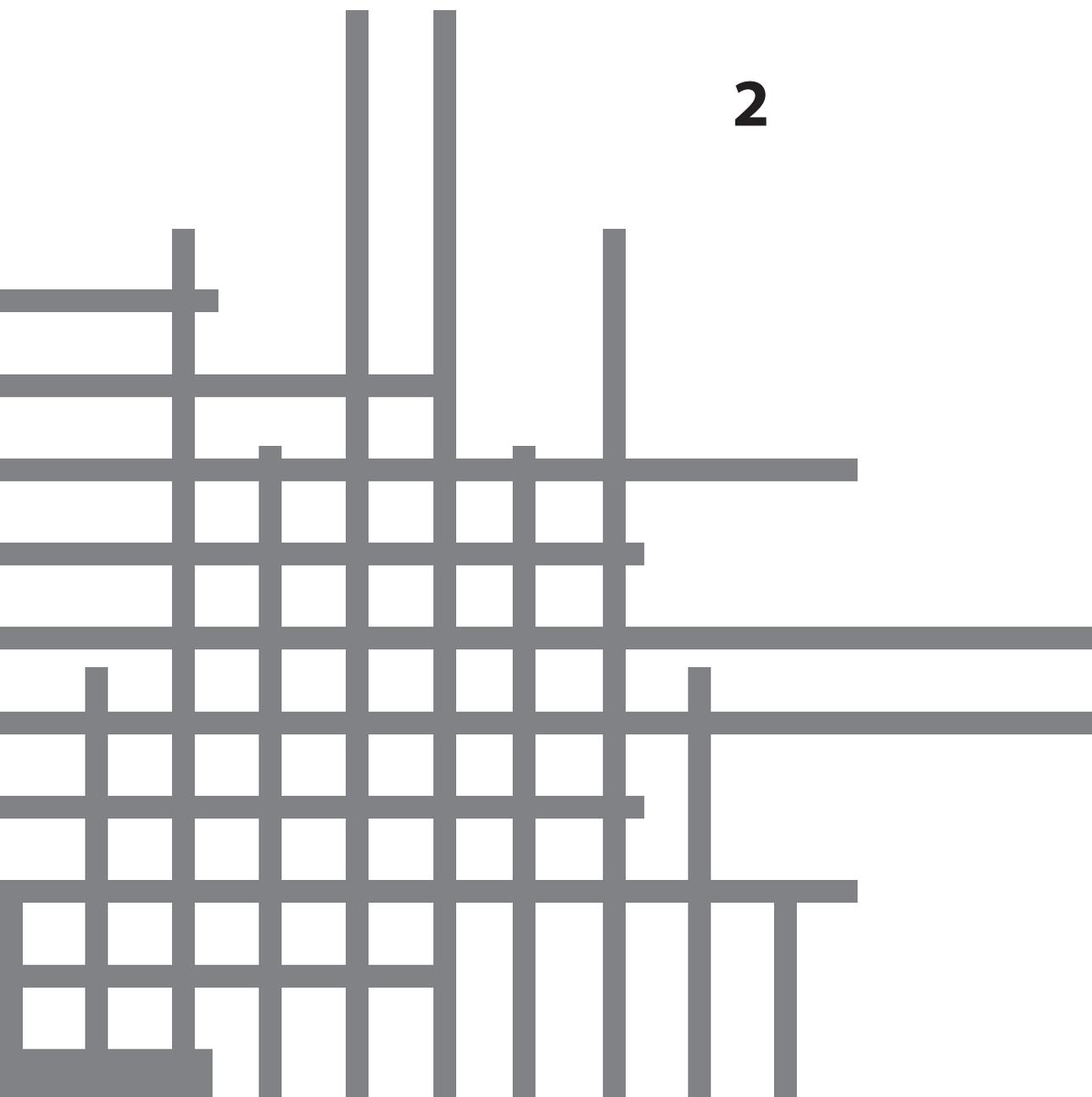
La estructuración del mecanismo social que resulta de la organización no se basa en relaciones personalizadas, sino en relaciones definidas de forma abstracta tal como es planteado por el modelo burocrático.

La regulación mutua de las partes tiene como objetivo la cooperación. La asignación de funciones es sólo un medio; la organización no tiene como finalidad la creación de niveles jerárquicos, sino establecer las condiciones para la cooperación de los individuos.

La referencia a la relación organización y el todo social, establece el supuesto de la subordinación de las partes al todo, lo que puede llevar a la comprensión totalitaria de la cultura organizativa, por lo que es necesaria una conceptualización más sociológica del sistema organizado aplicable al gobierno municipal, que permita superar las limitaciones de la visión mecánica – organicista de la organización.

EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO UN SISTEMA ORGANIZADO

2



Al realizar un análisis del gobierno municipal desde los Estudios Organizacionales hay que tomar en cuenta que existen diferentes perspectivas interpretativas que difieren en varios puntos de la forma de definir a la organización. Sin embargo, estos enfoques generalmente se centran en los aspectos estructurales, en los aspectos funcionales o bien en los que se refieren al comportamiento; cada uno de ellos tiene su propia manera de ver el cómo se estructuran y funcionan las organizaciones; pero se centran en concebirlas como sistemas que se autorregulan, aunque reconocen que el entorno en el que se desempeñan es determinante en su configuración, funcionamiento y transformación.

Cada enfoque tiene sus aportaciones y límites para el estudio de los gobiernos municipales como sistemas organizados, ya que éstos se estructuran y operan bajo una regulación múltiple, parte de la cual es de carácter interno, pero en su mayoría proviene de las agencias del gobierno federal y estatal. Además, los gobiernos municipales como organización deben tomar en cuenta las relaciones entre las agencias municipales y la sociedad donde llevan a cabo sus acciones.

Al elegir el enfoque de observación, es importante construir el marco conceptual, el cual requiere la adopción de una perspectiva teórica desde la que se realiza la reconstrucción conceptual e interpretación de los problemas organizacionales que se busca analizar. Toda selección del horizonte y variables explicativas significa poner énfasis en determinadas dimensiones y dejar fuera otras, ya que es difícil una reconstrucción total.

Una manera de salir de este reduccionismo de análisis es el realizar una permanente reflexión del comportamiento de cada una de las variables explicativas en otros contextos y en otras circunstancias; pero también hay que analizar, en lo posible, el modo en que se ha analizado en otros enfoques teóricos.

En este sentido, una dimensión poco analizada en los gobiernos municipales son sus variables organizacionales, ya que en México se ha puesto más énfasis en su dimensión legal y política, dejando de lado una reconstrucción de los efectos de la regulación múltiple a partir de experiencias concretas de la acción pública municipal, que es lo que se busca llevar a cabo en este ensayo.

Como objetivo de este capítulo, se busca construir un marco conceptual que permita explicar el comportamiento de las acciones de los actores del gobierno municipal en un contexto de regulación múltiple y de constante interacción con la sociedad, lo que significa suponer que todo conjunto organizacional se reconstruye desde las partes, pero que las partes se estructuran desde el todo.

Es evidente que al estudiar al gobierno municipal desde la perspectiva de los Estudios Organizacionales se pone énfasis en casos concretos, es decir en experiencias específicas de formas de organizarse, a partir de lo cual es posible hacer reflexiones generales sobre la dimensión organizacional de los gobiernos municipales en México.

Para lograr este objetivo, en las siguientes apartados se realizará, en primer lugar una revisión de los principales enfoques de los Estudios Organizacionales; en segundo lugar, se identificarán las principales variables explicativas, el origen y evolución del concepto de sistema organizado y finalmente se integrará estos conceptos en una perspectiva de análisis de los gobiernos municipales.

2.1 Pluralidad y fragmentación del los enfoque del análisis organizacional

El primer aspecto a resaltar en el análisis organizacional es la gran fragmentación del objeto de estudio, cuya diferencia radica en la forma de definir a la organización, las variables que determinan su estructuración y funcionamiento. Por ello es importante, en primer lugar intentar definir el concepto organización.

Hay definiciones como la del Diccionario de la Real Academia Española que dice que organización es efecto o acción de disponer las cosas de forma ordenada; organizar es definido cómo ordenar. Otros autores definen a la organización como un sistema de acción conscientemente coordinado (Barnard, 1938). Por su parte Schein (1988) establece que organización es la "coordinación racional de las actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito mediante la división de funciones y del trabajo, a través de una jerarquización de la

autoridad y la responsabilidad". Etzioni (1967) concibe a la organización como una entidad social deliberadamente creada para alcanzar objetivos concretos.

Katz (1966) define la organización como un sistema abierto, en los que el input de energía y la conversión del output en posteriores inputs energéticos consisten en transacciones entre la organización y su entorno. Porter, Lawler y Hackman (1975), identifican cinco características de las organizaciones, primero están compuestas de individuos y grupos; segundo, se crean para alcanzar objetivos específicos; tercero, adoptan la división del trabajo; cuarto, funcionan mediante una coordinación racional y quinto, adoptan una permanencia temporal y delimitación espacial. Albesson (1987) define las organizaciones como estructuras configuradas según un plan diseñado por una persona, grupo, o clase con el deliberado y expreso propósito de conseguir ciertos objetivos.

Estos autores tienen en común que conciben a la organización como un recurso de distintos actores para realizar esfuerzos racionales y planificados en la búsqueda de alcanzar un objetivo. Este uso racional del concepto, para el caso de los gobiernos municipales es limitado por la gran diversidad de factores que determinan su estructura y funcionamiento y que van desde económicos, técnicos, políticos y de coordinación intergubernamental con los gobiernos federal y estatal; en donde hay que considerar que lo fundamental no es la regulación, sino la regulación múltiple, lo que genera un conjunto de organizaciones que operan siguiendo su propia lógica, muchas veces sin interactuar entre ellas.

Esta conclusión de organización aplicable al gobierno municipal es producto no sólo de la revisión del concepto de organización, sino también de la revisión de los principales enfoques de análisis, los cuales se desarrollan en los siguientes apartados a manera de argumentación del enfoque adoptado para un análisis organizacional aplicable a los gobiernos municipales en México.

2.2 El funcionalismo organizacional

El enfoque más conocido y aceptado, es el que pone énfasis en la función de orientación de las organizaciones, la cual es vista como responsabilidad de la dirección y necesaria para el cumplimiento de los fines del sistema

organizado. Henry Fayol (1972) cuando desarrolló su concepto teórico, partió de la observación de la "dirección" del sistema, poniendo énfasis en las tareas de organización, como actividad, planificación y control. Este enfoque pone énfasis en la actividad de organizar, en el que la función se identifica en un sentido burocrático, como desempeñar determinadas tareas, las cuales contribuyen a la transformación de los inputs en outputs.

En esta perspectiva, la actividad de organizar tiene dos dimensiones, la primera es el carácter intuitivo de la actividad, el segundo es su dimensión racional, en la que se ubican las actividades de planeación, implementación y ejecución. La función de organizar es un medio o instrumento para poner en marcha a las organizaciones.

La parte central de la función de organizar es la planificación y coordinación de tareas, luego entonces se trata de un concepto instrumental. La manera de analizar a las organizaciones desde esta perspectiva es a partir de la acción de los miembros del sistema en entornos de cooperación, en donde el centro del análisis es el orden que permite el logro de los objetivos organizacionales.

Desde esta perspectiva funcionalista, los procesos son vistos como el elemento más relevante de la estructura, siendo resultado de la configuración organizacional. La dirección del sistema es el diseñador de la configuración de los procesos, del perfil de los puestos y departamentos responsables de operarlos; es por lo tanto una actividad que responde a una racionalidad instrumental.

Este concepto de racionalidad ha sido más desarrollado en las organizaciones privadas, donde el eje articulador es la función de organizar, como actividad procesal necesaria para que el colectivo organizado pueda lograr de la mejor manera sus fines y en consecuencia la estructura organizativa es resultado de tal actividad.

2.3 Estructuralismo organizacional

Este enfoque es resultado de la incorporación de la sociología a la teoría organizacional, cuyo objetivo central son los aspectos estructurales de la organización. La estructura es identificada como una estabilización

de interacciones en un colectivo organizado mediante un sistema de regulación. La dimensión estructural de la organización es percibida como resultado de un conjunto de reglas, así como de procedimientos o rutinas (Nordsieck, 1934, 1960; Ulrich, 1949; Grochla, 1966, 1972; Schwarz, 1977).

El énfasis se pone en la regulación formal, con la finalidad de explicar una realidad organizada mas compleja que la planteada por el enfoque funcionalista, ya que considera que es una realidad social que no está tan rígidamente configurada, sino que es una espacio de interacción formal e informal regulado por un sistema de normas.

2.4 Estructural – funcionalista organizacional

La mayor parte de los estudiosos de las organizaciones las han analizado desde la perspectiva estructural. En la visión estructuralista, la configuración organizativa es entendida como sistema regulador del comportamiento humano en interacción, que permite el desarrollo de tareas, libre de perturbaciones internas y externas a la organización. Sin embargo este es un enfoque que tiene sus límites ya que el orden producto de la jerarquía organizacional es sobrevalorado y no permite identificar la transformación del entorno y su influencia en el sistema organizado. Además, el orden organizacional se realiza en forma jerárquica, sin considerar el poder disperso y las asimetrías en competencias. Por ello, la organización tiende a ser comprendida como sistema jerárquico, dejando de lado el poder organizacional que no es reconocido por la estructura formal de la organización.

2.5 Variables interpretativas del gobierno municipal como sistema organizado

Al analizar a los gobiernos municipales, desde la perspectiva organizacional, debe concebirse que sus actividades están reguladas, que no son producto de la improvisación sino que son resultado de un conjunto de reglas, formales e informales, que orientan la coordinación de actividades, así como la delimitación y determinación de sus competencias y responsabilidades.

La actividad organizada de los gobiernos municipales está impregnada de reglas, las cuales permiten interpretarlas como sistemas sociales organizados, expresados en un

entramado de reglas estables y que estructuran los espacios de acción de sus actores. La estructuración del gobierno municipal se realiza mediante dos tipos de reglas: reglas generales para tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Reglas surgidas de los propios gobiernos municipales, las cuales en México pueden variar de un municipio a otro.

Las reglas han sido el modo más común de ordenar la gran diversidad y heterogeneidad municipal, las cuales se derivan del artículo 115 de la Constitución federal. Su función es no sólo es asegurar una eficiente ejecución de tareas, sino también deben canalizar conflictos entre las partes que los integran, las interacciones entre los municipios y entre estos y la ciudadanía usuaria de los servicios públicos que presta.

Así mismo, cumplen la función de reducir o equilibrar intereses contrapuestos, mostrar la orientación de acciones y posibilitar que se presenten ante el entorno como un todo cohesionado. En síntesis, las reglas ordenan las actividades de los actores involucrados en la gestión municipal, y son las directrices para la acción.

Esta forma de concebir a la acción municipal es producto de considerar que como acción humana requiere no sólo de tener un sentido, sino también ser producto de una decisión. La decisión se efectúa en cuanto al margen de opciones abiertas, es decir, que el sujeto que toma la decisión, responde no sólo a sus propios intereses o formas de comprender la realidad, sino también por haber interpretado el sentido de la regla.

Cuando se trata de reglas que se multiplican, como es el caso de las generadas por el proceso de descentralización en México; con ello el sistema organizado va perdiendo la espontaneidad o naturalidad propia de todo sistema social de relaciones humanas y deshumaniza. El sistema se formaliza y adopta una estructura rígida.

Las reglas de regulación municipal también otorgan a los puestos de trabajo de mayores ámbitos de autonomía y margen de libertad de decisión, como por ejemplo, determinando mayores competencias sobre decisiones, capacidad de representar al sistema hacia el exterior, entre otros aspectos. Estas reglas organizacionales son, en primer lugar, reglas formales, es decir,

introducidas de forma institucionalizada, que generan expectativas de comportamiento de los miembros de la gestión municipal. Su legitimidad como factores que determinan decisiones del sistema organizado se deriva de las competencias reconocidas por el marco jurídico del municipio en México.

Es de suponerse que el no seguimiento de las reglas pueda implicar sanciones, pero en los municipios es común que lo regulado no sea seguido siempre por todos. Esto puede deberse a que junto a las reglas formales se ha ido imponiendo en la praxis cotidiana una tolerancia con el no cumplimiento por parte de los actores políticos del gobierno municipal, incluso son substituidas por acuerdos de tipo político, las cuales son difíciles de documentar en el análisis de la gestión municipal.

Estas otras reglas, las informales, surgen de forma mucho más espontánea desde la actividad cotidiana, son argumentadas de manera racional interpretando la ley, volviendo a la gestión municipal altamente informal y difícil de argumentar en el análisis del proceso decisorio.

Por otro lado, en la organización municipal, como ya se dijo anteriormente existe la regulación externa, proveniente de leyes federales y estatales. Esto sucede, para el caso de la gestión financiera, principalmente en el ejercicio de las transferencias del gobierno federal y en la ejecución de obras de política pública que se hacen con recursos de los tres niveles de gobierno. También es común en el transcurso del tiempo que se desarrollen ciertos hábitos de cómo hacer las cosas o tomar decisiones, cuyas reglas que son de carácter informal penetren paulatinamente en la organización formal de los municipios. Pero a la vez, estas reglas no permanecen estáticas, sino que se van transformando como una estrategia de adaptación al entorno.

2.6 El gobierno municipal y su entorno

La vinculación gobierno municipal y su entorno, parte del supuesto de pertenencia o no pertenencia al sistema organizado, pero para el caso de los gobiernos como sistema de regulación múltiple no existe una exclusión total de los factores externos sobre su estructuración y funcionamiento; es una interacción de influencia mutua entre gobierno municipal y gobierno

federal, estatal y sociedad. El sistema organizado municipal está siempre vinculado al entorno, esto obliga a una constante adaptación y flexibilización de su propia estructura y procesos de acción.

En la conceptualización del gobierno municipal como sistema organizado hay que introducir la variable transformación organizacional, como una necesidad del sistema para mantener la viabilidad del conjunto organizacional en un entorno dinámico, incierto y conflictivo y que por otra parte responde a las propias capacidades de evolución interna. Este es quizá el punto más débil del modelo de organización municipal en México, ya que en la mayor parte de los 2,441 municipios no existe preocupación por una transformación de esta naturaleza sino que sólo se pone énfasis en el cambio de actores responsables de los primeros niveles de la estructura organizacional.

Una dimensión que da cuenta del gobierno municipal como sistema organizado son los límites entre sistema organizado y entorno, el cual representa un elemento central para entender la regulación múltiple y sobre todo para comprender la acción municipal, la cual es producto de una red de agencias gubernamentales, en donde se establecen fronteras en muy distintos planos, estando determinado por el tipo de problema público que se atiende, los actores involucrados y la situación del entorno. Por esta causa la transformación organizacional es una variable que ayuda a comprender la acción de los gobiernos municipales ya que permite reconstruir la lógica de acción de los actores en función de situaciones problemáticas concretas. La relación dinámica gobierno – entorno, requiere retomar, para su comprensión y análisis, el concepto de organización, entendida desde una perspectiva del comportamiento, ya que esto permitirá comprender la lógica de acción de los actores locales.

2.7 El gobierno municipal como institución

La función tradicional del gobierno municipal son los servicios públicos básicos para el bienestar y convivencia de la sociedad, tales como agua, basura, seguridad pública, tránsito, parques y jardines entre otros, pero con la urbanización de México, la globalización y la pluralidad y alternancia política, sus funciones se han ampliado a los aspectos vinculados con el

desarrollo local, por lo que su funcionamiento es un proceso social más complejo. Esta nueva agenda requiere de un concepto que vaya más allá de los aspectos formales de la acción pública local, este concepto puede ser el de institución, el cual permite definir al gobierno local como ente socialmente construido.

En la comprensión de lo que es institución existen diversas interpretaciones, dentro de las cuales hay diversos enfoques conceptuales. Para entender este concepto es necesario retomar el concepto de organización, la cual en su definición básica es considerada como sistema social orientado a la consecución de objetivos (Parsons, 1956; Blau/Scott, 1963; Mayntz, 1963; Scott, 1964; Etzioni, 1964). Ampliando esta definición se añaden variables como el de la pertenencia, identidad colectiva, diferenciación de roles, delegación de responsabilidades, coordinación interna, alternancia de miembros, y conducta racional (Caplow, 1964; Scott, 1964; Presthu, 1966; March y Simon, 1967; Hall, 1972). Esta segunda definición es la que permite adoptar un enfoque institucional.

Al definir al gobierno municipal como institución hay que hacerlo en términos cognitivos de la organización. Si consideramos que los usuarios de los servicios hacen fila para pagar el impuesto predial, servicio de agua o cualquier otro impuesto local, estos no aceptan formar parte del sistema organizado municipal, pero cada uno tiene su propio interés al hacer fila para pagar sus impuestos, los cuales son muy distintos a los de los del gobierno municipal al cobrarlos, son grupos provisionales, que están cambiando constantemente en el tiempo. En cambio, al interior del sistema organizado municipal hay constancia en la pertenencia, tienen objetivos comunes, desempeñan tareas coordinadas. Es decir, existe una institución, que para que exista requiere el cumplimiento de ciertas condiciones, entre las que destacan:

- a. Orientación a objetivos específicos del sistema. Estos, en el caso de los gobiernos municipales, no necesariamente tienen que coincidir con los de los miembros del sistema, a veces existirá sólo un recubrimiento muy parcial entre ambos tipos de objetivos. El actor utiliza el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal como medio para realizar los propios, por ejemplo, lograr participar en los procesos electorales.

- b. Una regulación en la división del trabajo. Es claro que un sistema municipal organizado consta de varios espacios de acción diversificados, pero estas actividades se coordinan, se ajustan unas a otras de modo que contribuyan a la consecución de los objetivos y metas comunes; esta coordinación se realiza mediante el sistema de regulación reconocido por todos los involucrados. Estas actividades desempeñadas siguen ciertas pautas, se desarrollan de modo que responden a las expectativas formales y la estabilización de expectativas de conductas que representa el elemento más visible de lo que llamamos institución.
- c. El sistema organizado es percibido como un espacio social con fronteras divisorias entre lo que está dentro y fuera, esto no sólo en relación a sus miembros, sino, sobre todo, en relación con los otros ámbitos de gobierno –estatal y federal. El sistema organizado como institución se diferencia de su entorno y se mantiene como tal, sólo en la medida en que puede mantener esa frontera divisoria frente a ese entorno mediante el que puede percibir otros sistemas organizados.
- d. Como consecuencia de la anterior característica, la diferencia básica en la consideración institucional es: pertenencia - no pertenencia a la institución municipal. Los miembros del sistema organizado municipal se observan a sí mismos, en la medida en que desempeñan ciertas tareas, como perteneciendo al sistema; es en esta visión de su pertenencia al sistema la que les hace ser conscientes de que deben cumplir las expectativas del colectivo municipal.

Desde esta perspectiva de lo institucional, en los municipios existe un déficit, ya que en diversas encuestas municipales nacionales se ha mostrado que en este nivel de gobierno existe una permanente entrada y salida de actores en todos los niveles de la estructura institucional, por lo que existe una débil función constructivista de los miembros del sistema organizado municipal. Esta dimensión analítica aporta elementos para comprender el porqué de los obstáculos a los que se enfrenta la acción municipal.

La aportación de una perspectiva cognitivo-institucional del sistema organizado municipal es que junto a la observación de los aspectos formales de la

acción municipal (organigramas, reglamentos, procedimientos), es también imprescindible penetrar, en los aspectos informales del sistema organizado. Esta segunda dimensión se ubica más en la dimensión de la cultura (Barba, Solis, 1997).

Al retomarse esta dimensión como algo esencial en el funcionamiento del sistema organizado municipal, se integran a la comprensión de la acción los aspectos antes tratados por la perspectiva de la organización informal, tales como los procesos no planificados y disfuncionales del sistema organizado. En el análisis de la acción municipal, el observar sólo los aspectos formales estrecha demasiado el real funcionamiento del sistema organizado; lo formal supone que las reglas o directrices son seguidas realmente, y que explican las acciones del sistema organizado. Sin embargo, evidentemente, el pago de impuestos locales va más allá de la obligación jurídica de pagarlos y se ubica en el poder adquisitivo de los ciudadanos y en las percepciones que tengan de la estructura y funcionamiento del gobierno municipal en su conjunto, así como en la regularidad y calidad de los servicios que recibe.

Este planteamiento de la estructura y funcionamiento del sistema organizado municipal y su influencia en sus acciones estratégicas requiere de profundizar en la relación entre estructura formal e informal, aspecto olvidado por los enfoques normativos del análisis del gobierno municipal.

2.8 Lo formal e informal en el gobierno municipal

Un aspecto más que determina la acción municipal es el grado de formalización, objeto de análisis de los Estudios Organizaciones de larga discusión, aunque en los últimos años ha sido desplazado por el tema de la dimensión cognitiva-cultural de la organización.

El punto de partida de la discusión se encuentra en los resultados de la investigación sobre los grupos de trabajo en que se constató que junto al entramado de reglas formales, existía un ámbito propio de otras reglas no oficiales, con sistemas jerárquicos y de sanciones determinadas en los llamados grupos informales (Meyer, 1977). Estas evidencias empíricas supusieron un primer punto de ruptura en la tradición de la administración científica que atribuía el orden organizacional a la regulación formal (Luhmann, 1964).

Posteriormente se pasó a contraponer el sistema formal e informal como dos ordenamientos en competencia mutua: el mundo jerarquizado de los primeros niveles de la estructura, y el mundo de los operativos que buscaban un espacio de mayor libertad de acción, más relacionados con las necesidades de los actores como seres humanos, frente a los objetivos, metas y orden rígido de los mecanismos formales de regulación; en donde el sistema informal era una perturbación, ya que creaba nuevos flujos de información que eran peligrosos para la organización formalizada, porque se alejaban de la racionalidad formal de la organización.

En el enfoque de las Relaciones Humanas, los sistemas organizados integraban los aspectos informales en su sistema formalizado. Incluso manipulando tales dinámicas para ponerlas al servicio de la organización mediante formación de equipos. La organización informal llegó a verse como una necesaria dimensión de lo formal. Los flujos de comunicación informales pueden compensar la unilateralidad de la regulación formal, ya que amplía horizontes, cumpliendo una nueva función en el sistema organizado (Luhmann, 1964). Un ejemplo de esta nueva función es que mediante las interacciones informales es posible generar una atmósfera de confianza, que surge de forma espontánea en los grupos sociales. El reconocimiento de la dimensión informal supone el reconocimiento de la imposibilidad de una regulación racional exhaustiva del sistema organizado.

Los enfoques más recientes de los Estudios Organizacionales acentúan más la dimensión cognitiva, valorativa o comunicacional de los sistemas organizacionales, bajo el supuesto de la insuficiencia de la estructura formalizada para regular al sistema en su totalidad. Algunos autores, como Irle (1963) han llegado incluso a renunciar a la distinción entre lo formal y lo informal, que para él son sólo categorías analíticas, surgidas del mismo sistema organizado.

En las investigaciones sobre la cultura organizacional se ha retomado el tema, pero en otra dimensión en que la que el interés no es la diferencia formal-informal, sino la dimensión más profunda, cognitivo-institucional, del que surgen los comportamientos de los actores organizacionales.

La teoría de sistemas de Luhmann es la que más ha avanzado en la interpretación de este fenómeno al considerar que la cuestión ha de replantearse en

otros términos. Se trata de sustituir el modo interpretativo basado en la consideración de la observación de las acciones, en cuanto reguladas por reglas, por un nuevo modo de observación dirigida a las expectativas sobre los comportamientos de los actores del sistema organizado.

Para el análisis de la acción pública municipal, lo formal no es sino una característica de la forma de observar comportamientos esperados. Una expectativa formalizada es la que está ligada a las otras expectativas sobre el desempeño de una función por parte de los actores del sistema organizado. Del cumplimiento de determinadas actividades por parte de los actores del sistema como requisito de la permanencia en el sistema, y del no-cumplimiento para la exclusión es una dimensión más para la reconstrucción de la acción municipal. Se trata así de recuperar no al sistema organizado municipal, sino también los determinantes del entorno mediante un análisis de la manera que los actores los interpretan para llevar a cabo sus acciones. Esta nueva dimensión nos lleva a poner en el centro del análisis al comportamiento de los actores.

2.9 El actor como eje central de la acción pública municipal

El término “behavior” (conducta) empezó a utilizarse para analizar el funcionamiento de las organizaciones entre los años 60s y 70s al agrupar en un campo de estudio lo que antes se había tratado por varias disciplinas como sociología del trabajo, psicología social de la organización y organización industrial.

En los Estudios Organizaciones se ha denominado comportamiento organizacional al análisis que se aplica al estudio de las formas de conducirse de los individuos al interior de las organizaciones. El término conducta o comportamiento se utiliza para identificar las formas de actuar de los individuos; también se utiliza para observar la forma de conducirse del colectivo organizado. El supuesto de esta forma de definir el comportamiento organizacional es que la conducta del sistema organizado tiene sus raíces en las conductas individuales.

Para el análisis del comportamiento organizacional es necesario considerar los siguientes aspectos:

- a. Dimensión cognitiva. Que representa a las actitudes mentales, las inclinaciones, preferencias y valores de referencia de los individuos en las organizaciones.
- b. Dimensión de interacción con el entorno, que hace referencia a la interacción con el entorno, mediante la relación con el medio físico; seleccionar y usar informaciones; modos de enfrentarse a los aspectos sociales.
- c. Dimensión de interacción intraorganizacional como son conductas grupales, comunicación interpersonal y formación de grupos de amigos.
- d. Dimensión de la acción colectiva, tales como conductas de unidades organizativas como secciones, departamentos, direcciones u otros modos de asociación más o menos formalizada en los sistemas organizados.
- e. Dimensión del entorno de la acción colectiva, que se refiere a las formas de evolución de entorno socio-político, desarrollo tecnológico, comportamiento de los usuarios de los servicios, conductas de otros sistemas organizados y regulaciones externas.

La sola enumeración de estas dimensiones muestra que el término comportamiento organizacional tiene como referente al complejo comportamiento de actores como seres humanos, por lo que de manera aislada no dice nada sobre la acción municipal, por lo que la decisión es un concepto mediante el cual se puede interpretar la conducta de los actores al interior del sistema organizado municipal, ya que delimita una forma de observación que cubre todas las relaciones entre individuo y entre éstos y su entorno.

2.10 Decisión y acción en el sistema organizado municipal

La decisión es un concepto de integración teórica de los distintos aspectos del sistema organizado, planteados en los apartados anteriores. La decisión no es un proceso psíquico si es observada en relación al sistema organizado como sistema social, en que el elemento básico es la comunicación.

Según Luhmann, todo sistema social se configura como un sistema de decisiones, decisión es para el sistema, lo que él mismo decide que es decisión, no lo que pueda o no pareciera decisión a un observador externo. Si el sistema lo deja de lado, es una omisión necesaria para el observador, pero no para el propio sistema.

Las decisiones se realizan como eventos organizacionales, se manifiestan de manera temporal. Un sistema organizado municipal no es una entidad estable sino algo dinámico, consta de eventos. Los eventos aparecen y desaparecen en periodos cortos de tiempo, porque son generados por decisiones. Cuando se trata de modificar una decisión, es algo impreciso, ya que ésta es transitoria, por lo que sólo puede hablarse de una nueva decisión sobre el mismo asunto.

El sistema organizado municipal es un proceso de autoreproducción, no como generación de réplicas idénticas a lo anterior, no como repetición de las mismas decisiones sino de una permanente renovación, ya que toda decisión es distinta por el entorno en la que es generada. El sistema organizado, es un flujo de eventos que surgen y desaparecen. Las decisiones acontecen o no-acontecen, y por ello no se les puede modificar. Desaparecen en el momento que se toman, aunque sean a su vez ocasión o incentivo para nuevas decisiones.

El análisis de la decisión no queda resuelta utilizando el criterio de un antes y un después, necesita otra base de explicación. Para resolver este problema se puede utilizar el concepto de contingencia, que indica el modo de ser en que se niegan a la vez, la imposibilidad y la necesidad de ser del sistema organizado. La decisión transforma la contingencia, después de decidir sigue teniendo validez el que esa decisión podría haber sido de otra manera. Es decir, al tomarse decisiones en un sistema organizado se está manteniendo al sistema en situación de apertura a lo contingente. De cierta manera, las decisiones son el puente entre la libertad del individuo y las regulaciones formales del sistema organizado.

Este supuesto sobre la decisión tiene una gran utilidad metodológica, ya que supera la habitual concepción de lo organizado como sistema de imposición y además percibe como un espacio de libertad acotada por el sistema de

regulación. Las decisiones son una operacionalización del sistema organizado y un constructor de la acción municipal que reconoce la complejidad en la gestión organizacional. Un sistema complejo implica una permanente selección, y reconfiguración de los componentes organizacionales. Las decisiones del sistema abren a otras decisiones del sistema sus ámbitos de contingencia y esto sucede en forma abierta al entorno.

Por lo anteriormente expuesto, las particularidades de la decisión deben considerarse en referencia a otras características del sistema organizado. El sistema se caracteriza por tres aspectos: 1) actores organizacionales; 2) lógica de acción y 3) temporalidad. Estos elementos deben cumplir ciertos requisitos de lógica de sentido, como serían:

- a) Unidad. Para constituirse como sistema organizado con identidad propia tiene que poseer un objetivo común. Sólo a partir de éste es como se logra unidad, y mediante él se puede diferenciar del entorno. Por tanto las decisiones que son los eventos constitutivos del sistema organizado, realizándose en horizonte de unidad, ya son criterios de orientación de nuevas decisiones y a su vez de acciones, lo que le da sentido a la gestión.
- b) Interconexión con otras decisiones. La decisión es generadora de otras decisiones y estas de otras, por lo que no sólo se trata de elegir entre varias alternativas, sino hacerlo en vista a que en la decisión elegida se influya sobre las decisiones de otros. Esta exigencia de conectabilidad de decisiones con otras también insertas en el mismo sistema es propio de los sistemas organizados. Lo cual aleja del indeterminismo de los escenarios de caos. La identificación de criterios de selección significa la concatenación de decisiones con otras que les sirven de premisas, e implica también una exclusión de otras alternativas también probables. En esta perspectiva es de gran importancia reconocer la existencia de diversas lógicas de acción al interior de los sistemas organizados municipales, como generadores de diversos escenarios y por lo tanto también de diversidad de nuevas probabilidades de decisión.
- c) Función de tiempo. Mintzberg (1976) ha subrayado la dimensión de compromiso temporal que caracterizaría a los sistemas organizados,

frente a otras decisiones puntuales y pasajeras de carácter individual. Las decisiones que desempeñan una función de tiempo, unen otros eventos futuros. La decisión como elemento del sistema organizado es una expresión de diferenciación entre pasado y futuro. La decisión supone un corte entre el pasado y el futuro, ya que es la introducción de una nueva racionalidad en el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, la decisión es una expresión de poder, es decir la capacidad de influencia que tienen los actores sobre otros, lo que significa profundizar sobre este concepto en la estructuración y funcionamiento de los sistemas organizados de los gobiernos locales.

2.11 El poder: una dimensión olvidada en el análisis de la acción municipal

El poder adopta diversos significados, tanto en lo socio-político, como en lo religioso, lo empresarial y económico. En los Estudios Organizacionales, el poder ha sido utilizado de tres maneras: a) el poder entendido como una capacidad de acción, b) el poder como un acto de voluntad y c) el poder como una característica inherente de las relaciones sociales, pero los tres comparten en que es una relación social.

2.11.1 Las relaciones de poder como capacidad

El concepto de poder, etimológicamente viene del infinitivo latino *posse*, que significa capacidad de realizar algo. Thomas Hobbes, en el *Leviathan*, considera el poder que alguien tiene, como los medios para alcanzar un objetivo. En esta perspectiva lo que interesa es su ejercicio potencial o efectivo, es decir "tener la capacidad o la potencia para hacer algo". Mediante su teoría contractualista, Hobbes (1651) resolvió el problema de su justificación o de su legitimidad, al plantear que ante la inseguridad que habría privado en el estado natural, fruto del estado permanente de guerra en que habrían vivido, los hombres renuncian a sus libertades en forma prácticamente irreversible e incondicional ante la figura del soberano. Para Hobbes, la institución originaria de ese pacto asegura la legitimidad del poder. El análisis del fenómeno del poder en la acción municipal adquiriría así una clara connotación contractual.

Max Weber continuó con la reflexión teórica, pero a la vez rompe con los supuestos clásicos. En la definición de Weber (1977) de poder reitera algunos de esos elementos e introduce otros nuevos. Para él el poder es “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. En esta definición destacan algunos elementos que aparecían en la de Hobbes, como son el carácter intencional y voluntario de las acciones de poder, pero además destaca otros elementos a los cuales no se había prestado atención como son la probabilidad efectiva de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias y el ejercicio de ese poder que puede tener un fundamento muy diverso y no parte de una legitimación de orden contractual como lo había supuesto Hobbes.

La definición de poder de Weber, se vincula al de dominación, la cual es entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”. Por ello, la dominación restringe el análisis del poder a su ejercicio efectivo, en la medida en que, la capacidad de mando se expresa mediante el acatamiento concreto de quienes obedecen o están dispuestos a obedecer. Sin embargo, la dominación supone un cierto grado de institucionalización, además supone una relación jerárquica entre gobernante y los gobernados, como sería el caso del gobierno municipal.

2.11.2 Las relaciones de poder como acto de voluntad

La tesis de Weber sobre el poder se fundamenta en el supuesto de que la capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su eventual resistencia. Pero también se ocupa de aquellos fenómenos de poder fundados en el consentimiento de los dominados. Los motivos que fundamentan esta obediencia son de diversa índole, pero Weber destaca tres tipos básicos de dominación legítima: 1) dominación tradicional fundada en la fuerza de la costumbre; 2) dominación carismática que descansa en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias a algunos individuos a los que se está dispuesto a obedecer y 3) dominación legal que se fundamenta en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas. Para Weber, el poder no se reduce al poder legítimo. No hay que suponer que la obediencia a una dominación esté orientada solamente por la creencia en su legitimidad.

Un planteamiento diferente al de Weber es el de Hannah Arendt, quien consideraba que el poder sólo puede ser efectivo si incluye el consentimiento de los gobernados. Para ella, la sobrevivencia del poder está ligada al grado de adhesión que logre mantener en la sociedad. En tanto Weber sostenía que el poder está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, para Arendt (1958) el poder no es nunca una propiedad individual, el poder pertenece al grupo y permanece sólo si éste lo hace. En este sentido, cuando se dice que alguien tiene poder, significa que su poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su representación.

Si desaparece el apoyo colectivo, el poder termina por desvanecerse. Para Arendt ³, la tiranía representa así el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de poder. Para ella, la forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos. En el pensamiento político John Locke, plantea que la tiranía es el ejercicio del poder fuera del derecho, cosa que nadie debe hacer.

Contrario a lo sostenido por Hobbes en su teoría contractualista, plantea que el poder que se ha depositado en forma condicionada en el soberano, sólo tiene justificación si mediante esta forma se asegura la libertad y la propiedad de los individuos. En tanto para Hobbes el objetivo del pacto es la seguridad y la protección de los individuos, para Locke los derechos individuales con el antecedente del contrato, el cual sólo queda justificado en la medida en que logra asegurar el ejercicio de esos derechos.

Para el caso del sistema organizado municipal, el poder constituido se torna en un poder que no depende de la voluntad individual; el poder de los actores municipales depende del consentimiento renovado de la ciudadanía. Esto significa que si los gobernantes no aseguran el logro de los fines que dieron lugar a su asenso a la estructura municipal, los ciudadanos pueden revocar ese pacto, en cuyo caso la resistencia sería legítima.

³ Citado en RODRÍGUEZ, José, (1999), "El concepto de organización", Universidad de Alcalá. P. 18 -34.

2.11.3 El poder como una relación social

Weber es el teórico más importante del poder en la primera mitad del Siglo XX, y Foucault lo fue de la segunda mitad. Para Foucault (1981) a diferencia de Hobbes y Weber, el poder es una característica emanada de quien lo ejerce, lo que lo diferencia de Locke y Arendt para quienes el poder era un tema de legitimidad. Para Michel Foucault, en su visión de poder, habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el poder, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos de poder y qué consecuencias y efectos se derivan de ello.

En sus primeros planteamientos Foucault caracteriza la micro-física del poder, que se refiere a las relaciones que se establecen en el ámbito de las instituciones sociales, con el fin de señalar los procedimientos comunes mediante los cuales se ejerce el poder. Según este autor el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que disponen los individuos, sino que es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en un espacio organizado.

En la asimetría de las relaciones que se dan en una sociedad, en sus conflictos y sus luchas, Foucault plantea que el poder es coextensivo al cuerpo social. A la vez sostiene que no es posible estar fuera de ese espacio estratégico del poder, ya que no hay relaciones de poder sin resistencias. Sostiene que quienes padecen el ejercicio del poder pueden a su vez actuar, que las resistencias no implican su inserción en una estrategia global de resistencia, pero tampoco son actos meramente accidentales o simplemente aleatorios; donde hay poder, hay resistencia.

Al superarse la imagen del Leviatán, de la centralidad de un poder al que habría que someterse o al que habría que resistir, Foucault propone la imagen de un poder reticular al que se le puede resistir en múltiples lugares y de muy variadas formas. Las tesis de Foucault se pueden resumir de la siguiente manera: "No puede haber una toma del poder si en el centro no hay nada que tomar. Si el poder se ejerce en innumerables puntos, entonces se le debe desafiar punto por punto".

En una segunda etapa de su propuesta teórica, Foucault precisa aún más su concepto del poder. Plantea que el poder no es en modo alguno acción directa o

inmediata sobre los otros, sino que el poder actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción. La distinción que hace entre violencia y poder se fundamenta en que mientras la violencia se realiza sobre las cosas o sobre los cuerpos para destruir o someter, el poder supone el reconocimiento del otro como alguien que actúa o que es capaz de actuar. En ese sentido, en la acción municipal, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí que el poder no es más que conducir conductas, es decir la posibilidad de ampliar o de restringir el campo de acción de los actores municipales.

2.12 El gobierno municipal como constructo de actores sociales

En la dimensión informal del sistema organizado se aludió al hecho de que, aparte de su mayor funcionalidad o disfuncionalidad, tal dimensión surgió de forma espontánea, no planeada, que eran fenómenos emergentes desde un espacio social que no era aprehensible por las estructuras formales del sistema.

El concepto de la auto-organización con que se ha construido la comprensión del sistema organizado municipal procede de la concepción de la organización como un sistema vivo. Una auto-organización surge por una interacción no previsible de elementos del sistema, que a pesar de no estar planeado, surge un orden que logra más eficiencia para el sistema que lo que podría conseguir el orden planeado de manera racional.

En el planteamiento de Fayol, donde la organización es racionalmente constituida, que planea la estructura de su sistema, y luego lo configura con la finalidad de conseguir los resultados de creación de valor que se ha propuesto en su planificación del conjunto. En cambio, en la concepción de la auto-organización se recurre a la analogía con el orden físico surgido espontáneamente desde el caos Prigogine (2003), donde la función del organizador es más bien la de no-organizar, no estructurar, sino simplemente crear ámbitos de autogestión, de autoconfiguración, como sistemas autónomos similares al sistema englobante, pero también similares en su auto-orientación y auto-organización.

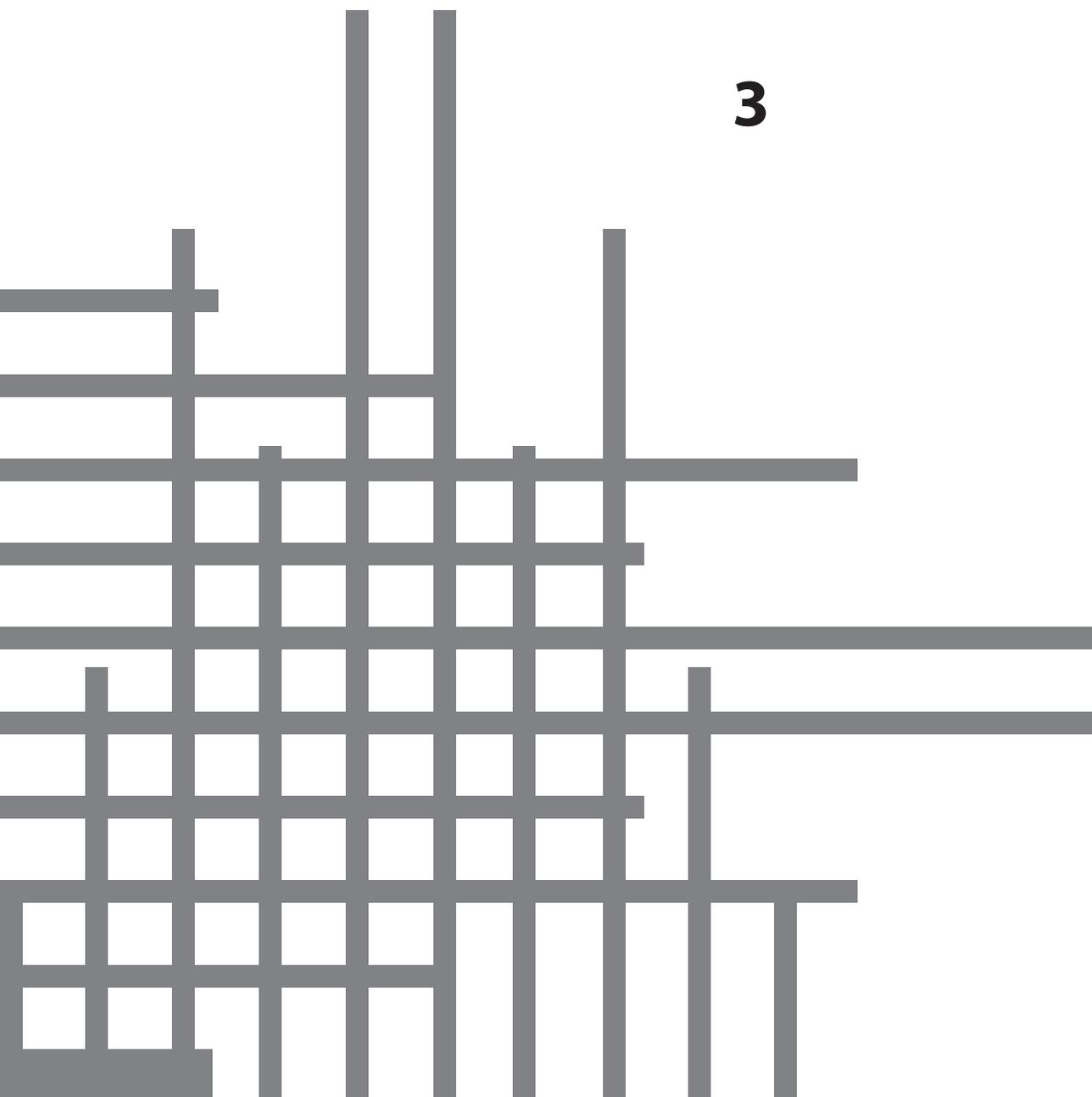
Este planteamiento, en lugar de sujetarse a los principios de unidad, y de enfatizar en la importancia de acatar reglas, considera que lo esencial es acentuar la diversidad de lógicas de acción al interior del sistema

organizado. Es esta pluralidad la que le da un carácter de autoorganización. Esta forma de concebir al sistema organizado municipal, no pone énfasis sobre la dimensión estructural sino sobre los procedimientos.

En síntesis, en lo expuesto anteriormente se muestra claramente que el análisis del sistema organizado municipal, requiere de recuperar una serie de aspectos o dimensiones muy variados, que implica un modo de observación multidisciplinario. Para avanzar en la comprensión de la complejidad del sistema es necesario hacer un breve recorrido de la evolución de estos planteamientos, sólo después de ello será posible plantear un marco interpretativo para la gobernabilidad local.

**EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO
CONSTRUCTO DE ACTORES
ESTRATÉGICOS**

3



La sociología de la organización, disciplina de las ciencias sociales desarrollada a partir de la Segunda Guerra Mundial ha elaborado su propio concepto de organización, el cual utiliza para referirse al comportamiento de espacios sociales como empresas, agencias gubernamentales, universidades, iglesias, hospitales, ejército y asociaciones sociales. Dentro de este enfoque, la escuela funcionalista concibe como organización a todo sistema social, orientado a consecución de objetivos (Parsons, 1956; Blau/Scott, 1963; Mayntz, 1963). En la sociología europea, el tema de la organización se trata en el contexto del estudio de los procesos de transformación de las comunidades sociales. La sociología considera que el proceso de conversión tiene un resultado funcional: mayor capacidad de decisión y acción colectiva al configurarse en agrupaciones como actores colectivos que no sólo tienen objetivos comunes sino que también han logrado concentrar un nuevo recurso, el poder, sea económico, político, religioso u otro tipo.

Desde esta perspectiva, la formación de la sociedad moderna es vista como producto de la configuración de organizaciones. Esto supone un nivel de observación de mayor grado de abstracción que la interpretación. En este contexto la organización juega un rol racional, al crear las condiciones que permiten el logro de los objetivos de los sistemas políticos, religiosos y económicos de la sociedad; pero no resuelve la controversia sobre el rol de la racionalidad en el sistema social, es decir, no dice si la racionalidad orienta la acción, y/o constituye la legitimidad de las funciones del sistema social. Además, en los microsistemas internos al sistema social, la racionalidad puede adoptar lo equivalente a función de otros medios de imposición, desde el poder, de la realización de los objetivos de sólo una parte de los miembros de tales sistemas.

La organización es percibida como un espacio legitimado por mecanismos racionales, que es producto de una orientación funcional de la coordinación para lograr fines que surgen en respuesta a situaciones de problemas muy concretos, y que son ritualizados de manera cultural en procedimientos o reglas de actuación general para la cooperación social. Así la legitimidad de la organización, más que en sus fines, está en las formas de cooperación para lograrlos.

El mundo administrado es un planteamiento que surge como una crítica a la ideología de la sociedad capitalista, en la que de manera acrítica, la sociedad

llegaría a concebirse como un gran sistema organizado y las organizaciones concretas como pequeñas sociedades. Esta situación social pasa por alto que los niveles macro y micro funcionan con lógicas distintas, así también adoptan formas distintas de estructuración.

La sociología de la organización contemporánea se ha ido posesionando como tema relevante de estudio, los aspectos de la interacción en las organizaciones, desde perspectivas como la racionalidad imperfecta, la cultura, las relaciones sociales, el cambio e innovación social y la micropolítica. Pero lo que no ha logrado aclarar es la diferencia entre la dimensión organizacional y otras formas de cooperación humana. Esta forma de observar a los sistemas sociales considera como categorías analíticas a la organización y sus racionalidades.

La evolución de la sociedad moderna ha producido la diferenciación de espacios con formas independientes, como sería lo económico, político, religioso o el científico; son ámbitos donde dominan distintos modelos de racionalidad, por lo que la explicación del fenómeno organizacional, exige una nueva cultura en la organización del todo social que sea compatible con las distintas configuraciones organizacionales de esos subsistemas, ya que en cada uno de ellos existen distintos modos de llevar a cabo su racionalidad, lo que se traduce en la existencia de diferentes lógicas de acción.

Esta forma de definir a lo social no implica la existencia de una dependencia de tipo descendente en la estructuración de los subsistemas sociales, con dominio de un conjunto superior, sino que su análisis debe centrarse en la explicación del todo desde las partes. Esa forma de observar es planteada por Luhmann en su teoría de sistemas.

En la investigación sociológica de la organización se distinguen cuatro formas de diferenciación social vinculada con lo organizacional:

- a. Diferenciación por estratificación. Se observa a la sociedad en referencia a las diferencias en "status" de clase social y a las distintas posibilidades de acceso a recursos o de uso de los bienes de la sociedad.
- b. Diferenciación funcional: Aquí suelen distinguirse los grandes subsistemas sociales estructurados en torno a un medio, como por

ejemplo el dinero en el sistema económico, el poder para el sistema político y la verdad en el sistema científico.

- c. Diferenciación por división del trabajo: Esta se establece en el marco de la estructuración de la cooperación, que se orienta a integrar y coordinar actividades humanas en la producción de valor útil.
- d. Diferenciación por formas de vida: Aquí lo relevante es la forma en que se realiza el acoplamiento estructural de los sistemas individuales con el sistema social general.

Aquí debe tenerse en cuenta que la diferenciación por estratificación y la funcional se efectúan en un horizonte de observación en que es relevante la diferencia "regulación/desorden" y que esta diferencia implica también distinciones entre los posibles sitios o situaciones en que se efectúan esas diferentes funciones o se ubican las distintas clases; en cambio, en la diferenciación de modos de vida y en la de división del trabajo no existe tal distinción sino se da en todas partes.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es la diferencia entre estructura funcional y división del trabajo. Esta última es producto de la existencia del hombre. En cambio, la diferenciación funcional de la sociedad es un fenómeno creado por el hombre, provocado por la creciente complejidad social. Cada uno de estos sistemas desarrolla sus propias reglas.

La viabilidad de la perspectiva sistémica sobre el paradigma individualista, es que los subsistemas funcionales de la sociedad no pueden ser comprendidos como una suma de unidades individuales, sino que la comprensión del sistema facilita la de sus partes. Si un sistema fuera explicado como una simple suma, entonces esa agregación podría ser fácilmente delimitada frente a otros agregados. Por otra parte, la existencia del conflicto es posible en la medida en que se considera que el subsistema económico, político, o científico deberían seguir sus propias reglas, y que sus partes, en cuanto elementos del sistema, deben orientarse por estas reglas, no por las de intereses particulares de miembros del sistema. Cuando se inmiscuyen iniciativas de un sistema en otro se provoca el conflicto, pues el sistema social está estructurado con base en una separación de funciones de sus distintos subsistemas.

En la estructura del sistema social capitalista, estos subsistemas sociales se han configurado de una forma específica generando una serie de instituciones que estabilizan las relaciones en tales sistemas: universidades, iglesias, ejército y agencias gubernamentales. Junto a la diferenciación funcional, la división del trabajo genera la formación de élites, lo que origina competencia entre grupos que pretenden adquirir más poder o emanciparse.

Los criterios de interpretación de la realidad social, son objeto de un constante esfuerzo de legitimación, con el objetivo de lograr su aceptación, las cuales se muestran en forma de justificaciones más o menos ideológicas, entre las que destacan: productividad/ineficiencia; utilidad/despilfarro; bien común/intereses individuales; conocimiento objetivo/conocimiento subjetivo. Las formas de organización se insertan en este marco social, y son observadas de manera prescriptiva: hay “buenas” y “malas” prácticas organizativas. En esta perspectiva la organización es entendida como “espacios de libertad” que alcanzan los objetivos colectivos.

Este planteamiento de la organización, para analizar a los gobiernos municipales, rompe con la visión tradicional, que la concibe como un ente orientado sólo a la consecución de un objetivo general, sino que en él hay una multiplicidad de objetivos muchas veces contradictorios entre sí y que son producto de los diversos actores que forman parte del municipio como agencia gubernamental. Con esta perspectiva se rompe la visión de que los gobiernos municipales adoptan una estructura homogénea con un comportamiento racional único.

3.1 El gobierno municipal como un sistema organizado

La organización como sujeto de estudio ha generado una gran variedad de planteamientos interpretativos. Como se demostró en los apartados precedentes, esos planteamientos se aplican como marcos de referencia conceptual de muy distintas disciplinas, que ponen énfasis en diferentes aspectos de la vida organizacional, que van desde lo económico, la decisión y las relaciones con el entorno. No sólo hay diferentes enfoques para abordar el fenómeno organizado, sino también existen diversas metáforas empleadas para tratar a la organización (Morgan, 1986).

Sin embargo, no basta con abordar los distintos enfoques y metáforas de estudio, en sus distintas modalidades de estudios empíricos, que van desde empresas, administración pública e instituciones de beneficencia social, ya que sólo se llegaría a una taxonomía de estructuras organizacionales, cuando lo que se pretende es definir a los gobiernos municipales como sistemas organizados.

Ante la imposibilidad de abarcar el tema plenamente desde una sola perspectiva teórica, surge la necesidad de plantear las distintas formas de su observación, como son: niveles de diferenciación, enfoques sobre temas más relevantes y distintas formas de relacionar los principales conceptos, tales como objetivos, actores, estructuras, eficiencia, procesos y cultura (Montaño, 2005).

De los diferentes conceptos de organización se puede resaltar la diversidad de la disciplina que la ha adoptado como objeto de estudio y la fragmentación de la misma al poner énfasis en diferentes aspectos de un mismo fenómeno. La diferencia de los diversos enfoques de estudio de las organizaciones está entre el organizar como modo de configurar el todo del sistema social y el organizar referido a sistemas parciales.

Un aspecto más a considerar es que no se pueden observar fenómenos desde la posición y perspectiva de un observador neutral; la observación es condicionada por múltiples factores, pero la que se observa no es la realidad pura, sino constructos elaborados subjetivamente en distintas circunstancias sociales. A pesar de ello, los conceptos tayloristas y fayolistas han determinado la forma de comprender el fenómeno organizacional. El analista de la organización no debe olvidar que han sido los prácticos los que han elaborado los conceptos y procedimiento y corresponde a ellos darles el significado, el cual es construido en torno a problemas y entorno sociales concretos, pero esa construcción de significado corre el riesgo de olvidar la inicial referencia práctica de los problemas.

En la reflexión aquí presentada se han utilizado diferentes ángulos del mismo fenómeno que permiten el análisis a niveles de más detalle o captar niveles analíticos que permiten reflexiones globales. También hay que

distinguir entre la observación instantánea que es más apropiada para captar estructuras organizacionales y la observación permanente que permitiría seguir y analizar procesos y comportamientos.

Los niveles de observación pueden ser clasificados en varios tipos:

- a. Niveles de agregación o microanálisis, por ejemplo el análisis de redes de agencias gubernamentales, el análisis de agencias concretas y el sistema gubernamental total.
- b. Análisis sincrónico, que se refiere a acciones instantáneas o aspectos estructurales; y el análisis diacrónico, que pone énfasis en la evolución y/o cambio del sistema gubernamental.
- c. Aspectos específicos de la dimensión sociológica de la vida organizacional del gobierno municipal, como sería: poder, conflictos, condicionamientos culturales.
- d. Énfasis en los criterios de rendimiento y eficiencia, donde se centra en los flujos de recursos o inputs, su transformación y obtención de outputs en las agencias gubernamentales municipales.

En lo que se refiere a los niveles macro, con ellos se pueden analizar las relaciones intergubernamentales recuperando las interacciones entre actores y de ahí pasar a los agregados más amplios del Estado. En el nivel del micro se puede observar al actor individual, pero en cuanto activo dentro del sistema organizado, y se pueden analizar aspectos como motivación, satisfacción en el trabajo, formas de percibir o interpretar su rol en el sistema organizado.

También a nivel micro se analizan las interacciones personales, grupales, y las cuestiones relacionadas con la interdependencia y relaciones entre los subsistemas formalizados por alianzas y otros tipos de agrupaciones paralelas a las estructuras formales. En el nivel macro se pueden analizar las redes de relaciones entre organizaciones esporádicas o estables, como los espacios de libertad de acción de los actores de las redes organizacionales. En estas redes casi todos los espacios de acción interconectados también poseen distintos niveles de autonomía o de dependencia, y de conciencia de su identidad propia.

En una observación que toma en cuenta los aspectos socioeconómicos Savall, Fernández (2004), el análisis revela que si un colectivo organizado adopta formas de organización, se debe, en primer lugar a la necesidad de acoplarse a un entorno. En los estudios organizacionales centrados sólo en la dimensión económica se analizan estos aspectos bajo la denominación de "business systems", sólo poniendo énfasis en los niveles de eficacia y eficiencia, dejando de lado los aspectos relacionados con los miembros de la organización.

En la perspectiva sociológica, la organización, en cuanto a su actividad crea y mantiene una red de comunicaciones de decisiones, lo que constituye el núcleo de lo que es la organización, que supone que los distintos actores involucrados estén insertos en distintos contextos institucionalizados. Los actores del entorno que están afectados de manera directa o indirecta desarrollan su propia acción en marcos también institucionalizados. Por esta razón al analizar una organización no se deben quedar fuera de la observación.

Una observación enfocada en una sola dimensión, puede llevar, de forma dialéctica a tener que considerar otra dimensión. Por ejemplo, la institucionalización, implica estudiar la configuración organizacional, pero en lugar de marcos estabilizados y de esquemas rígidos de acción, como lo suponen los teóricos clásicos de la organización, encontramos una constante modificación del contexto institucional y un incremento de la incertidumbre y ambigüedad.

En lo que se refiere a la institucionalización de las formas de comportarse de los actores, estas se dan en medio de una serie de tensiones y conflictos, los cuales no sólo se presentan entre actores individuales, sino también entre grupos u organizaciones completas, lo que lleva al análisis del poder en las organizaciones. Retomando al poder, la institucionalización y las relaciones de poder son vistas como elementos centrales explicativos. Esta dimensión se extiende a lo largo de todos los niveles del sistema, desde lo individual hasta las redes más complejas de relaciones entre organizaciones. En este sentido el factor más relevante no es el de la eficiencia organizativa, o el incremento de la eficacia, sino las estrategias de acción de los actores.

La interacción e interdependencias entre los actores y el entorno, los procesos y las estructuras organizativas generan que los sistemas organizados desarrollen distintas estrategias para absorber y reducir la complejidad inherente a tal multiplicidad de aspectos. Por lo que es un aspecto que debe considerarse en todo análisis de los sistemas organizados de los gobiernos municipales.

En la praxis, el análisis organizacional ha ido tomando conciencia de esta complejidad y considera objetos de estudio fragmentados tales como cultura, desarrollo organizacional, gestión de competencias, gestión de la innovación y del cambio, así como estrategias de acción. Los planteamientos de la gestión socioeconómica pueden abarcar la explicación de estos aspectos de la vida organizacional en los gobiernos municipales (Savall, Zardet, Bonnet, 2000).

En el campo del gobierno municipal, el tema más relevante es la observación y análisis que ha sido el referente a la dimensión económica. Para el caso de las organizaciones pública el énfasis se ha centrado en el estudio del poder y los aspectos sociales. Ha llegado el momento de explicar la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas municipales poniendo énfasis en una combinación de ambas dimensiones, agregando la que se refiere a la dimensión el ser humano, considerados como actores (Savall, Zardet, Bonnet, 2000).

El enfoque del conductismo inició considerando las relaciones internas en los sistemas organizados como un aspecto observado a partir del comportamiento individual, a partir de lo cual explicaba la conducta del colectivo. En años recientes se avanza en sentido contrario, se rechaza el reduccionismo explicativo del comportamiento individual. Se acepta que la conducta de un grupo es diferente a la de los individuos que lo componen. Para demostrar este supuesto se recurre al conflicto como variable explicativa. No hay discusión sobre el hecho de que los conflictos entre individuos participantes en una organización afectan a su actividad, pero no dependen sólo de factores individuales, sino que en sus procesos hay factores propios de la organización como es la distribución de poder en las distintas niveles de la estructura organizacional, las barreras a la información o las facilidades para disponer de información relevante. Aún

en casos que son producto de compromisos individuales, es innegable la influencia de la regulación formal de la organización. El concepto de Giddens (1984) sobre la estructuración se refiere a estos factores que no es posible reducir a nivel individual.

A lo largo del tiempo los Estudios Organizacionales han ido adoptando un enfoque interdisciplinario, convirtiéndose en un espacio de interacción y dialogo de diversas disciplinas de las ciencias sociales, constituyéndose en un marco interpretativo de los espacios sociales configurados para alcanzar un objetivo racionalmente construido, lo cual es útil para comprender la vida organizacional de los gobiernos municipales.

3.2 Niveles explicativos para la comprensión de la acción pública municipal

El objetivo de este apartado es construir el marco de observación de las acciones del gobierno municipal, desde una perspectiva organizacional, que permita complementar la visión racionalista e instrumental de la gestión local. El planteamiento se hace en el nivel de observación, buscando un tipo de abstracción que permita hacer generalizaciones sobre a capacidad de ejercer el poder, es decir de la capacidad de resolver los problemas públicos locales.

Se busca superar las limitaciones de los enfoques que sólo ven los aspectos formales, por lo que construye un marco de conceptos y categorías que le permitan una mejor comprensión de la multidimensionalidad del fenómeno organizado de los gobiernos municipales, ubicado en un entorno de complejidad de los problemas públicos locales.

El análisis de acciones concretas de las organizaciones se centra primero en la construcción de un marco interpretativo, y después en la búsqueda de una estrategia de recolección de información que permita reconstruir empíricamente las acciones de una organización concreta. En el caso de los gobiernos municipales, se trata de buscar métodos para reconstruir las soluciones de política pública implantadas para hacer frente a los asuntos públicos.

El marco teórico busca un esquema de explicación en el horizonte del objeto de estudio, como un conjunto de fundamentos coherentemente

construidos; en ciertos casos puedan deducirse nuevas soluciones prácticas a partir de reglas o leyes desarrolladas de carácter general.

El marco se construye desde una perspectiva de la sociología de la organización, donde el sistema organizado no es concebido simplemente como actividades o conceptos individuales, sino que el mismo es un constructo social, con génesis y evolución sociocultural.

La observación del sistema se hace desde el interior, en el que además se diferencia entre actores y acciones. El concepto de sistema surgió antes que el de organización, probablemente en una toma de conciencia de que la sociedad iniciaba una auto-configuración reflexiva de sí misma.

En la Teoría de la Organización su evolución se construyó con base no sólo en el concepto de organización, sino en ver éste como un sistema, con el objetivo de comprender desde esa categoría no lo específico que el fenómeno social es sino en el carácter construido del concepto.

En la Teoría General de Sistemas se encuentran las bases para una consideración de este tipo; se adopta la teoría de Luhmann (1964) para establecer el marco interpretativo del gobierno municipal como sistema organizado.

3.3 El gobierno municipal como un conjunto de organizaciones en interacción compleja

Luhmann conceptualiza al sistema por su diferencia al entorno, por ello el sistema desarrolla un grado de complejidad diferente al del entorno. Es por eso que su primera categoría analítica es la complejidad. El concepto es entendido como relacional, indica siempre una referencia a la capacidad de observación y análisis del observador. Hay complejidad cuando existen más relaciones que las observables para un observador con capacidad limitada.

La complejidad es entendida por Luhmann dentro de su concepción del constructivismo social, en que el observador construye-observa un horizonte. Cuando la observación percibe y construye un número tal de

relaciones que no puede abarcar o comprender en sus propios esquemas de interpretación, es decir, cuando percibe que no percibe todo, entonces considera “complejo” lo observado. Se trata de una complejidad en grado siempre relativo al observador. Lo que para el principiante es todavía complejo puede dejar de serlo para el experto que domina más categorías o esquemas de explicación y percepción de nuevas realidades.

El término reducción de complejidad indica una afirmación y una negación o establecimiento de diferencia. Se afirma la reducción sólo en el sentido de dejar fuera lo no reducido, es decir, lo complejo. El término comprende una categoría afirmativa, referida a una actividad del propio sistema que afirma un conjunto de relaciones a partir de un entorno, y una categoría de negación, lo que no establece una relación positiva. La categoría compuesta de afirmación y negación o diferencia no es una categoría substancial, en el sentido de designar algo objetiva y permanentemente existente, sino es una categoría relacional dinámica; esta perspectiva remite a relaciones cambiantes entre una organización y un entorno. En este sentido, la relación de selección/reducción de complejidad puede entenderse como decisión, pues selecciona dentro de un horizonte más amplio, no percibido además sino como tal horizonte.

La relación con el entorno comprende una relación general, incierta y variable, por eso el polo que genera relaciones selectivas al entorno, más que relacionarse a un conjunto de entidades externas, se remite a los efectos que producen en él dichas relaciones, ya sea como efectos causados, informaciones o percepciones de algo improbable. La relación afirmada es la de complejidad reducida.

La complejidad refleja a nivel de marco teórico la experiencia cotidiana de lo inabarcable del entorno en el que funciona el sistema organizado: cultural, socio-político, económico y tecnológico, con sus innumerables implicaciones mutuas, que es lo que ha obligado a una división de funciones a nivel social y organizacional y especializadas en campos parciales de problemas del entorno general, que para el caso de las organizaciones públicas sería el educativo, salud, medio ambiente, servicios públicos, seguridad.

Una segunda categoría analítica es la de Sistema Social. Un Sistema no sólo se define como un conjunto de elementos o relaciones internas entre

ellos, sino además hay que considerar que se constituye por diferencia a su entorno. Es decir, un sistema social no se constituye como suma de entidades, sino en su negación del entorno en cuanto que sus elementos se generan y constituyen en su diferencia a su entorno. En consecuencia, en los elementos del sistema es esencial su relación basada en la diferencia con el entorno; Pero estas relaciones afectan no al actor sino a sus acciones.

El sistema surge en un entorno complejo, como sistema de acciones que no posee previamente una frontera con respecto a su entorno, sino que construyen en esas mismas acciones, tanto en su lógica de acción de estructuración y procesamiento de sentido, así como en la comunicación de los mismos.

La creación de fronteras del sistema se da de manera dinámica como un proceso de transformación de mayor a menor complejidad y relacionalmente construido, en cuanto que afecta las relaciones internas o externas entre acciones y se realiza por selección de objetivos.

El sistema sólo considera determinados segmentos del entorno que son relevantes y sólo se ocupa de determinados problemas o necesidades de dicho entorno. Un sistema organizado tiene que ser selectivo. El sistema autodefine sus límites, seleccionando sus tipos y cantidades de relaciones con el entorno. Esta reducción realizada en su configuración supone una forma de afrontar la complejidad del entorno que se interioriza como elemento esencial en el funcionamiento del sistema.

Al trazar sus fronteras con el entorno, el sistema organizado crea su propia lógica de acción y define lo que para él es entorno relevante y lo que no lo es, así como sus posibles grados de relevancia en los segmentos del entorno que el mismo sistema proyecta. Esta reducción selectiva tiene un doble efecto: negativo y positivo. Se restringe el ámbito del planteamiento de problemas a resolver por el sistema, pero al mismo tiempo se crea una nueva dificultad, la selección implica indeterminación, incertidumbre y riesgo, pues se dejan fuera muchas áreas del entorno que ni son analizadas y de las que se desconocerá totalmente su influjo impacto en propio sistema.

El sistema organizado queda expuesto al riesgo de que las cosas no sucedan tal como se previeron. El haber dejado fuera de sus prioridades de acción

ciertos problemas podrá desencadenar crisis en el sistema o al menos desestabilizar la "homeostasis" (equilibrio interno) del propio sistema. El sistema deberá por tanto realizar un continuado esfuerzo por mantener dicha homeostasis interna ante las amenazas de desestabilización desde el exterior.

Debe tenerse en cuenta que los sistemas, están constituidos por subsistemas. Cuando un sistema está construido por relaciones entre sistemas de orden inferior, asume una complejidad de orden interno. En los sistemas, las relaciones inter-subsistemas tienen el carácter de comunicación.

Cuando un sistema absorbe y domina la complejidad del entorno esto implica una creación de complejidad propia o interna. Este incremento de complejidad interna implica incertidumbre, riesgo, incluso amenaza a sus lógicas de acción. La superación de esta complejidad lleva a nuevos procesos de reducción por decisiones internas y, si el sistema quiere conservar su unidad, deberán estar enlazadas o condicionarse mutuamente. Dado que toda relación en un sistema es relación de comunicación, estas decisiones lo serán también. A este tipo de sistema social cuyo distintivo es el de la relación interna decisional, se le denomina sistema organizado.

La tercera categoría analítica es el sistema organizado. Luhmann ha aplicado la teoría de sistemas sociales al estudio de la problemática de la organización. En 1975 presentó su primer trabajo dedicado a este tema. En 1985, después de publicar su obra sobre la teoría de sistemas sociales, preparó un nuevo trabajo sobre la teoría de los sistemas organizados; se trata de la primera obra escrita para tratar sistemáticamente el tema que había tratado ya tangencialmente en otros trabajos. En 1975, el punto de partida de la reflexión de Luhmann era la discusión en torno a las teorías de la contingencia, que hizo a partir de su idea de organización, influido por Simon (1958) sugirió que lo básico en una organización es ser un sistema social, constituido por una red de decisiones, como estrategia de reducción de la complejidad.

En la discusión sobre la relación entre entorno y sistema, como la contingencial, se enfatiza el influjo del entorno sobre las estructuras organizativas internas. Luhmann concibe la estructuración organizativa como una reconstrucción

de contingencias. Para reformular el problema de la contingencia, Luhmann recurre al concepto de sistema como diferenciado del entorno en cuanto posee menor grado de complejidad y en cuanto a su capacidad de auto-reproducción autopoietica en sus propias operaciones.

El grado de complejidad crece con el número y variación de las relaciones entre los elementos de un sistema, o con la pluralidad de sus dimensiones, en los sistemas sociales organizados, es posible concentrar la atención en uno de esos niveles y reducir la complejidad simplemente por dejar fuera los otros niveles.

La evolución hacia la sociedad moderna es el proceso de racionalización que según Weber (1922) ha sido un proceso de especialización y diferenciación de áreas de problemas más abarcables, lo que ha ido diferenciando subsistemas especializados en zonas de menor complejidad, así el sistema de conocimientos y su transmisión se ha diferenciado como sistema de educación y ciencia; el sistema político ha configurado sus ámbitos propios separados de los del sistema económico. Todo sistema reduce su complejidad de manera selectiva.

La reducción de complejidad que efectúa el sistema, para diferenciarse del entorno se hace así mediante una creación interna de elementos especializados en el tratamiento de esa gama de problemas seleccionados. A pesar de tener menor complejidad que el entorno, el sistema crea una complejidad interna que aumenta conforme crece el ámbito de problemas absorbidos desde el entorno, lo que viene acompañado por un aumento de la estructura.

Otra forma de reducir complejidad consiste en distribuir su tratamiento en el tiempo. Se aplaza la relación, con lo que se temporaliza la complejidad creando una sucesión de tratamientos parciales, siendo la forma más practicada al tener que enfrentarse con altos niveles de complejidad. La temporalización de la complejidad amplía las posibilidades de selección interna, y así la autonomía del sistema frente al entorno; en ella se recurre a otro método de reducción, la división del trabajo en los subsistemas.

El sistema debe mantener su flexibilidad, ya que no puede caer en la rigidez de las estructuras formales, sino mantener la posibilidad de actuación

(slack organizacional). Esas competencias disponibles se manifiestan en la capacidad de afrontar problemas, y se le conoce como capital intelectual, que le permite al sistema generar acciones según exigencias del entorno, adaptándose así a las contingencias externas y a las producidas internamente.

En un sistema organizado hay varios campos de contingencia o complejidad interna: 1) el de los actores, que se refiere a las disposiciones de conducta de las personas del sistema; 2) El de las reglas, que se refiere a las interpretaciones de las mismas reglas por parte de los actores y que establecen los campos de expectativas en que pueden desarrollarse las conductas de las personas.

En un sistema organizado se da una interacción entre ambos tipos de contingencias; en cuanto a los miembros del sistema, las personas son reguladas por esas reglas. La pertenencia a un sistema se define así en las decisiones tomadas en referencia a esa regulación. El no seguimiento de la regla lleva a la expulsión, pero también, cuando las reglas dejan de tener vigencia, puede suceder que se llegue al cambio de reglas.

En un sistema organizado se reduce la complejidad interna al estabilizar los roles de las personas y en sus relaciones con el entorno estableciendo políticas y estrategias. Los roles son manejados como puestos, un rol implica una estabilización de expectativas de conducta. Al institucionalizarse un puesto se produce una restricción de posibilidades de conducta, el puesto es también contingente respecto a la persona, pues podría ser ocupado por otra y está ligado a un programa que especifica lo que es adecuado en sus tareas, sus ámbitos de competencia sobre ciertos objetivos. El puesto restringe y define también posibilidades de comunicación ya que un sistema organizado implica una definición de canales de comunicación.

El sistema organizado para reducir la complejidad dispone de la dirección, planeación y control. Estos medios se orientan a conseguir que la variación contingencial en el interior y hacia el exterior se realice en decisiones que presuponen y se apoyan en ciertos objetivos, que son producidos a su vez por las decisiones de esos elementos.

En 1985 Luhmann define a la organización a partir de una concepción sobre la racionalidad, como si fuera medio para incrementar la racionalidad en un

sistema orientado a fines últimos. En este concepto presupone que los fines están dados y que todo el problema consiste en elegir los medios apropiados para lograr los fines y en superar posibles disfunciones o patologías que los obstaculizarían.

La organización como sistema se eleva a un marco teórico en el que la categoría básica es la del sistema autopoiético. Los distintos tipos de sistemas autopoiéticos son muy variados, pero existe el de los sistemas sociales autoreferenciales dentro de los cuales, los sistemas sociales organizados constituye un grupo especial que debe definirse con mayor precisión.

Un sistema autopoiético genera siempre las mismas unidades elementales de que consta a través de la misma red operativa constituida por dichas unidades elementales. El sistema autopoiético se mantiene en autoproducción, en autogeneración, por más que esto sólo suceda sobre una base material o de otro tipo con inputs y outputs con causas y efectos.

Con estos planteamientos conceptuales se llega a la definición del gobierno municipal como: "Sistemas que constan de decisiones, actores y acciones". La decisión, en cuanto evento elemental central es la que articula el sistema, al estructurar de una u otra forma la selección restrictiva que relaciona a los actores y sus acciones.

Estos eventos no pueden dividirse, a lo más que se llegaría al descomponer una decisión sería a sub-decisiones, pero nunca a elementos de otra clase. A este nivel, los gobiernos municipales son totalmente autopoiéticas o autónomas, prescindiendo que el contenido intencional cognitivo de dichas decisiones sea el entorno o haya sido provocado por un input del entorno. El gobierno local como sistema organizado genera sus estructuras con especificidades propias, ya que estas son movilizadas por las decisiones de sus actores, quienes al mismo tiempo emplean esas estructuras para estabilizar expectativas que aseguren que toda acción sea tratada en el sistema como una decisión.

Este planteamiento lleva a la racionalidad teleológica del gobierno local; cuya explicación de racionalidad de una decisión deriva de establecerse una relación entre fin y medio. Esa relación fin-medios ha sido

predominantemente observada desde el esquema de interpretación o paradigma del método científico. El fin es visto como un efecto de la causa, acción, o medio para llegar al fin.

Incluso muchas veces se ha pasado a centrar la acción en la mera elección de los medios para alcanzar los objetivos, suponiéndose que los fines del sistema ya estaban bien definidos, y que lo único a decidir era el grado en que debían ser alcanzados. Desde este enfoque conceptual, el gobierno local debe decidir sobre sus finalidades y coordinar las decisiones sobre fines secundarios. La relación fin medios es una mera vinculación de decisiones.

En las organizaciones públicas locales hay decisiones que no están bajo el esquema de una relación medio-fin, y podrían ser más importantes que aquellas relacionadas directamente a fines. El gobierno local en cuanto red de relaciones de decisiones supone un mutuo condicionamiento de decisiones, presiones mutuas, redes de decisiones que provocan necesariamente otras tomas de decisiones; por lo que es un esquema jerarquizado de decisiones descendentes, en que cada una puede ser medio para el fin que es la otra.

Luhmann reemplazó la relación fin-medio por la categoría premisa de decisión. Con ello se cambió el paradigma de interpretación al pasar de uno que ponía énfasis en la relación causal por un enfoque sistémico orientado al tratamiento de la complejidad. Esto para March/Simon (1987) implicaba una dificultad al decidir, al restringir la capacidad de conocer.

La complejidad interna se manifiesta de forma concreta en las relaciones entre decisiones de las organizaciones que conforman al gobierno local. La decisión permite integrar historia previa de las organizaciones del gobierno local, experiencias anteriores, evaluaciones de influencias, poder. Al respecto Pettigrew (1973) establecía que una "teoría adecuada de la toma organizativa de decisiones deberá asumir el hecho de que las decisiones no son tomadas por los individuos o ocupantes de un rol, sino a través de procesos que están afectados por las características de la unidad o unidades en que se debe tomar la decisión".

Esto significa que en los gobierno locales en lugar de la visión individualista hay que observar la realidad organizacional en referencia a las orientaciones o sentido propios de un colectivo; donde la racionalidad no es ya la

de la adecuación fines-medios en la perspectiva o modo de observar individual, sino la definida por el horizonte común de sentido del conjunto de organizaciones del gobierno local como sistema organizado. Es una racionalidad sistémica, en la que se da la configuración de racionalidades parciales del tipo fin-medios, pero lo que no puede reducirse el concepto de sistema al de un mero medio para la consecución de los fines.

Con este planteamiento se introduce una nueva diferencia, la del sentido del sistema y la del sentido de la acción individual de los miembros del gobierno local. Para otros, el sentido es crear valor en forma de productos o servicios destinados a satisfacer las necesidades de los usuarios de la organización. La diferencia está en la orientación del sujeto individual en que es primordial el objetivo de obtener el máximo de beneficios, o en la orientación del sistema considerado en cuanto sistema organizado.

En lugar de conceptualizar la complejidad como obstáculo a la decisión racional, la complejidad es una característica esencial del entorno, como condición de posibilidad, el gobierno local existe sólo en cuanto la reducción selectiva sea realizada por un encadenamiento de decisiones selectivas.

El enfoque organizacional en el gobierno local, es una forma de observar la realidad social, donde lo relevante son las decisiones relacionadas con otras decisiones; y en segundo lugar, que se trata de una observación-acción donde surgen cadenas de acción movidas por decisiones.

En la observación de la acción pública municipal es posible encontrar relaciones del tipo fines-medios entre determinados segmentos de la red de decisiones, o como relaciones entre pautas-reglas y su seguimiento cuando se trata de decisiones sujetas a la dimensión formal, es decir más reglamentada o formalizada del gobierno local, o también como relaciones simplemente entre eventos en un proceso desencadenado.

En el gobierno local, tal como lo plantea la teoría de sistema se establece la tesis de que el sistema es el que constituye, en cierto modo a sus elementos como tales. Si los elementos son acciones o comunicaciones entre individuos, estas realidades tienen su consistencia física independiente del sistema, pero sólo son elementos en cuanto estén vinculados en las relaciones definidas en el entorno de sentido del sistema total.

En el gobierno local, el análisis del sistema no puede descomponer analíticamente esos elementos constitutivos del mismo, porque esa descomposición supondría una forma de observar-construir los elementos que irían más allá del horizonte de sentido del sistema, y en éste, el elemento indivisible es el de la decisión. Las decisiones son observables en referencia a otras decisiones.

La decisión del gobierno local tiene una dimensión de la conducta, que es una de las aportaciones básicas del enfoque sobre las conductas de decisión Simon (1958). Esto significa que el sistema organizado del gobierno local se apoya en otros sistemas sociales, pero no en un sentido causal, sino en el sentido de la categoría sistémica de la interpenetración de sistemas, en que la reducción de complejidad del sistema social debe realizarse en relación a la reducción de complejidad del sistema en su conjunto.

La realidad organizacional del gobierno local, en la perspectiva psíquico-social no es explicable como una combinación de los procesos psíquicos individuales o inter-personales, sino como relaciones situadas a un nivel más abstracto, en donde existen aceptaciones y rechazos. Lo organizacional no es una ficción, sino una construcción social.

Existe el supuesto de que todo sistema organizado crece y al crecer tiende a la burocratización, pierde flexibilidad, se fragmenta en unidades rígidas y en consecuencia, pierde capacidad de adaptación al entorno y eficiencia en el desarrollo de sus operaciones propias. Esta situación supone que una mayor dimensión del sistema implica el crecimiento de los canales de información y la necesidad de introducir puntos de control, lo que implicaría la necesidad de introducir nuevos mecanismos de control para protegerse de posibles perturbaciones de la complejidad interna creciente.

En la interpretación del sistema organizado municipal como sistema de decisiones, también plantea el problema de los límites del crecimiento de la cantidad de decisiones, pero que no puede crecer indefinidamente a consecuencia de volverse incomunicable, con lo que desaparecería el mismo sistema que consta de comunicaciones altamente formalizadas.

Para Parsons (1951) los elementos del sistema sólo se constituyen como tales en referencia al sistema total. El sistema surge como unidad de sus

elementos, pero en una interacción relacional, esa emergencia es la que los constituye como sistema. A este nivel de observación y conceptualización se pueden construir modelos de decisión y acción.

Por otra parte, en la orientación dominante desde el movimiento de las relaciones humanas, el tema de las relaciones entre decisiones se ha visto en referencia a las teorías de grupos de individuos. La inserción de nuevos sujetos en el grupo plantea el problema de definir selecciones entre decisiones. Las soluciones se buscan, en el desplazamiento del problema al problema de distribuir roles.

Dada la improbabilidad de la coincidencia de decisiones de distintos sujetos se busca una solución en la clasificación de niveles de toma de decisiones. Como solución más difundida se considera la solución del formalismo burocrático articulado en regulaciones y jerarquía.

En contra de estas formas de plantear el problema de la coordinación de decisiones, Luhmann replantea la cuestión tomando como punto de partida precisamente el concepto de decisión: el proceso en que se constituyen, en circularidad, sistema y decisiones se realiza en un entorno de complejidad.

Si hay decisiones selectivas de complejidad ante problemas quizá de momento no solucionables, es posible delegar parte de la complejidad a las decisiones de otros, o a decisiones posteriores. Pero también es posible decidir que hay que decidir en ese momento, en situación de emergencia anunciadas por el subsistema de información. La toma de decisiones de uno u otro tipo se realiza en el horizonte de otras decisiones.

Ante la incertidumbre y condiciones de información imperfecta, en el gobierno local se instalan mecanismos de amplificación de sus horizontes de observación del entorno o de su propia constitución, reduciendo el nivel de contingencia en la toma de decisiones.

En cuanto a la estructuración del gobierno local, la recursividad decisional exige que el sistema posea reglas que determinen qué decisiones internas pueden tener el valor de decisión y cuáles no. En primer lugar se encuentra la regla de pertenencia al sistema, éstas determinan quiénes

son considerados miembros y quiénes no, qué roles desempeñan y qué roles no son desempeñados por los miembros. El sistema auto diferencia su estructura mediante la selección de personal y la definición de roles. En la medida en que esta misma decisión lo es del sistema, se confirma el carácter autopoietico. Por numerosos que sean los influjos o inputs cognitivos que provoquen estas decisiones, en cuanto decisiones del sistema, sus fundamentos sólo están en el mismo sistema. Sólo respecto a sí mismo puede pedirse cuentas de si tales decisiones fueron o no adecuadas.

En la constitución de un sistema autónomo recursivo-cerrado autopoietico se producen también propiedades emergentes; éstas provienen de las interrelaciones entre decisiones. Toda decisión en el sistema obtiene su sentido en su relación a las otras decisiones, emergiendo así como unidad constitutiva del sistema, aunque no pierda sus propiedades de decisión. En esta dimensión, en el gobierno local se forman estructuras de decisiones asimétricas, en jerarquías, de forma que las decisiones superiores sean resultado de decisiones de abajo y viceversa.

En lo que se refiera a decisión y evolución del gobierno local como sistema organizado, la evolución puede ser a partir de la estructuración de las decisiones. La secuencia de las acciones de decisión no es arbitraria ya que el sistema organizado no se encuentra en estado de entropía indeterminada, sino configura de manera permanente estructuras que delimitan la estrategia de acción a seguir.

Un sistema adopta una estructura temporal que permiten reducir el margen de las futuras decisiones; ejemplo de ello es la planeación, que establece los criterios de decisión y reduce sus alternativas. Existen otro tipo de estructuras a corto plazo o a largo plazo, como son la comisión que tiene una función específica, como sería evaluación del personal, de los programas de acción o de la planeación de largo plazo. Las estructuras del sistema organizado municipal, en este sentido, pueden realizarse en los planes, presupuestos o programas operativos anuales.

En la relación gobierno local y su entorno, el sistema organizado municipal tiene la característica de mantener una relación permanente y conflictiva. Éste actúa como un imperativo en la determinación de la agenda pública

local y no sólo como una perturbación informativa para sus decisiones. Los problemas públicos del entorno pasan a problemas internos de gobierno cuando el gobierno local los asume en su agenda de acción. El proceso de apropiación se realiza mediante un proceso de decisión que establece una jerarquía de prioridades de acción para la resolución de situaciones socialmente críticas. El gobierno local, por su naturaleza política, está obligado a procesar las perturbaciones de su entorno, y las tratará según sus propios esquemas de interpretación.

Estos procesos decisorios, con sus esquemas externos determinantes y prioridades de acción, con lo que sucede en su entorno, puede inducir al analista del gobierno local a evaluar de manera restringida como una relación de input-output. Pero en el análisis hay que considerar que el gobierno local puede reaccionar a las perturbaciones con un incremento de su propia complejidad interna, aumentando su diversidad, es decir, ampliando los márgenes de decisión y acción. Este proceso de incremento de la complejidad conduce a la existencia de estrategias de acción diferentes a interior del gobierno local como sistema organizado, por lo que se presenta la innovación como una variable explicativa más de la acción municipal.

La complejidad puede adoptar otra faceta, esto sucede si se considera que cuando la variedad interna del gobierno local aumenta se reduce también la redundancia interna. Entonces el gobierno local deriva hacia un mayor grado de "adhocracia", o mejor dicho de improvisación y con ello se presenta una mayor incertidumbre interna.

Los estados de incremento de entropía, pueden interpretarse como una tendencia del gobierno local al caos, y quizá ser una solución provisional hasta que el sistema encuentre un nuevo equilibrio. Esta es una de las principales características de los gobiernos municipales en México, ya que se transforman tanto en su estructura como en su dinámica de acción cada tres años.

En México existe una gran diversidad de gobiernos municipales, sin embargo todos son sensibles a las perturbaciones de su entorno, la complejidad es entonces una cuestión de grado, a mayor tamaño de la estructura del sistema organizado municipal mayor es la complejidad.

Por este motivo al interior del gobierno local existen diversas formas de estructurar decisiones, que surgen de lo planteado por Simon (1958) como premisas de decisión. Este planteamiento supone que en las organizaciones se elaboran programas de decisión, que van mucho más allá de las máximas o principios establecidos por la teoría clásica, en ella se considera que una decisión es racional cuando se estructura conforme a tales programas. Además de la relación de decisiones a decisiones por programación, existe la posibilidad, en el gobierno local, de actuar regulado por los canales de información de una forma jerarquizada, esta situación reduce al máximo la flexibilidad del sistema.

Un tercer factor de incremento de redundancia son los actores. Los actores tienen siempre sus preferencias y prioridades, lo que no solo orienta, sino también reduce la selección de alternativas. Por tanto, el análisis del actor y sus acciones es la mayor garantía de reconstrucción del gobierno local en un momento histórico determinado.

En la estructuración del entorno y el gobierno local, el concepto de la organización aquí desarrollado, como expresión de las premisas de decisión, no explica la forma, el cómo se configura realmente la acción pública municipal, ni cómo se mantiene o desaparece. En teorías como la de la contingencia, la subsistencia del sistema es vista como dependiente de la voluntad del actor ubicado en el primer nivel de la jerarquía. El sistema es visto como instrumento para la consecución de los objetivos; también supone la legitimidad para utilizar a la organización como instrumento. Esta es una vieja concepción con que se comprendía también la acción del gobierno local.

Por otra parte, en el enfoque de sistemas, es el sistema el que auto construye su delimitación frente al entorno, al estructurar las premisas de acción de sus actores. Estas premisas de acción no son monopolio de los actores del primer nivel jerárquico del sistema, sino que están presentes en todos sus niveles.

Adoptar esta interpretación en el gobierno local el concepto de límite del sistema es más relevante para comprender las relaciones con el entorno. Esta variable permite distinguir aspectos como:

1. La racionalidad se generaliza, desde el cálculo racional hasta decisiones más o menos racionales, con mayor o menor grado de restricciones.

2. Las premisas de decisión varían de una interacción a otra y de un espacio de acción a otro.
3. La legitimidad del gobierno local como organización jerárquica es cuestionada, ya que se demanda mayor cogestión y decisiones participativas.

De lugar establecer una dependencia lógica entre fines y medios, como vieron Cohen, March, Olsen (1972), en su modelo del “cesto de basura”, en esta perspectiva todo está abierto. No hay decisiones vinculadas de manera rígida con ciertas premisas, sino que el gobierno local debe resolver todo un complejo de factores y motivaciones para buscar la mejor forma de realizar sus fines. Desde esta perspectiva el sistema organizado municipal es un conjunto de actores y acciones que buscan solucionar problemas.

La forma selectiva en que un gobierno local define sus límites es producto de esa selección de problemas, para los que los actores del sistema tienen soluciones contingentes y dinámicas. De la selección de necesidades potenciales, de las que se tienen conocimientos y recursos con los que se pueden diseñar estrategias de acción. Es decir, la selección de la estrategia de cooperación entre actores, es la manera en que el gobierno local se diferencia del entorno, configurando una red de acciones internas apoyadas en decisiones de sus actores.

Este planteamiento del gobierno local permite resaltar la importancia de las relaciones sistema organizado y entorno, como una forma de observar eventos y procesos sociales concretos.

En este sentido, el gobierno local puede mantenerse, no sólo por su capacidad de adaptación, sino también de que el mismo entorno sea articulado de forma adecuada, es decir, que exista una articulación de actores que colaboren con el sistema, aunque esta cooperación sea de carácter temporal.

Esta visión de las relaciones entre entorno social y gobierno local, a diferencia de lo planteado por Max Weber (1922) al relacionar todo lo organizado a la existencia de la racionalidad, no supone que un sistema organizado sea simplemente por ello racional, sino que sus objetivos, bases ideológicas o criterios de acción son todo menos racionales.

En el entorno de los gobiernos locales existen catalizadores para la formación de su sistema organizado. En este sentido Luhmann señala tres:

1. Que el sistema social se haya diferenciado y existan en él subsistemas especializados.
2. Una segunda condición es la progresiva legalización de las condiciones de interacción de la vida social.
3. En tercer lugar, en el entorno social moderno, el individuo desarrolla sus capacidades en ámbitos de discontinuidad: familia, escuela, trabajo. Por ello se tienen que crear nuevas organizaciones que regulen estas discontinuidades.

De este planteamiento se infiere que existe una diferente forma de realizarse las decisiones internas al gobierno local y las externas, que se realizan de acuerdo a criterios distintos, en diferentes marcos de interpretación y siguiendo diferentes lógicas de acción.

La consideración del entorno en sus relaciones con el gobierno local puede ayudar también a reconstruir desde una perspectiva más amplia el tema del origen y evolución de las políticas públicas locales.

En lo que respecta al origen de los sistemas hay que distinguir entre un origen primario y uno secundario, en la medida en que un sistema surge de otros ya existentes.

La teoría organizacional plantea que cuando surge un sistema diferenciado del entorno, la reducción de complejidad operada en sus criterios de selección se realiza con base en una delimitación, que es lo que genera su sentido u orientación. Normalmente este sentido se deriva de la observación de necesidades y de problemas en el entorno. Esto es lo que sucede al implantarse estrategias de acción en los gobiernos municipales, las cuales son una respuesta a ciertas necesidades situacionales de necesidades colectivas.

Cuando el entorno es heterogéneo, se requiere una amplia y diversificada red de sistemas organizados que le haga frente a su compleja problemática,

en esta situación surgen las redes de acción colectiva o para el caso de los gobiernos locales, redes de política pública. Este colectivo organizado es regulado de diversas maneras según sea el asunto al que hace frente. Este planteamiento se hace en el siguiente apartado.

3.4 Hacia una reconceptualización de los gobiernos municipales

La descentralización, la pluralidad y alternancia política y la existencia de una sociedad conflictiva han incrementado la complejidad y la incertidumbre en la gestión de las organizaciones públicas locales; por lo que el principal reto de los gobiernos municipales es crear las condiciones institucionales para la gobernabilidad, para lo cual, en contexto de gobierno dividido, necesitan nuevos mecanismos que regulen su funcionamiento. En este sentido, la gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad de ejercer el poder, adoptando una estructura más participativa, diferente al modelo jerárquico, en donde el gobierno local ejercía un poder centralizado sobre los diversos actores de la sociedad. En la nueva gobernabilidad ninguno de los actores involucrados en los asuntos públicos está por encima de los demás, por lo que las formas organizativas de los gobiernos municipales deberán caracterizarse por la existencia de una estructura horizontal, con actores más autónomos y la adopción de redes organizativas para el diseño y operación de sus políticas públicas.

El funcionamiento de los gobiernos municipales con base en una reconfiguración institucional, requiere de actores autónomos dispuestos a llegar a acuerdos, que aunque provisionales, permitan el diseño y operación de las políticas públicas. Esto necesita de la adopción de una forma organizacional basada en redes, lo cual implica una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollarla es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos sociales. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como interlocutores entre el Estado y la sociedad. Es necesario, también, que las

autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; las cuales tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de la sociedad.

El funcionamiento gubernamental municipal con base en organizaciones en interacción, también requiere de una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada e informada. La sociedad local es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás. Una sociedad no puede existir donde hay una gran desigualdad social; es incompatible con una estructura gubernamental horizontal.

Para que haya un funcionamiento gubernamental municipal en red, la sociedad tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones específicas lleven a cabo funciones especializadas. Tiene que haber actores organizados que representen los diferentes intereses sociales. Estas organizaciones deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente, como ocurrió en el Estado autoritario. En especial, las organizaciones de intereses sociales deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las dependencias del gobierno municipal. Pero también, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; es decir debe existir una identidad común. Para que haya gobernabilidad los actores involucrados tienen que ser cada uno eficiente en su área de acción, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en el diseño, formulación e implantación de políticas públicas, en vez de limitarse a disputar los recursos de la acción pública.

Para lograr las condiciones institucionales y estructurales necesarias para el funcionamiento en red, el proceso de cambio debe iniciar a nivel del gobierno municipal, aunque se piense esta nueva forma organizativa significa una pérdida de la capacidad de dar direccionalidad a las políticas públicas. Sin embargo, de lo que se trata en realidad no es tanto la pérdida de control, sino más bien de que éste cambie de forma. Los actores

gubernamentales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a actores sociales, los gubernamentales conservan el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones de supervisión y control, en lo que en la teoría de la gobernanza se conoce como la función de direccionalidad.

La formulación de políticas públicas locales en estructuras organizacionales en red no es algo armonioso. Si en la negociación entran en juego intereses en conflicto, cuando se busca el acuerdo para una decisión conjunta, el resultado es una cooperación temporal. Una cooperación de este tipo corre el riesgo de acabar en un completo bloqueo o de producir soluciones temporales. Por ello, el problema básico es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas públicos.

La gobernabilidad plantea la necesidad de transformar a los gobiernos municipales, superando la estrategia de reforma administrativa, que hasta ahora ha predominado. La clave está en poner como prioridad el cambiar los mecanismos de regulación que determinan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal. La tarea es encontrar las reglas y normas más pertinentes que permitan la pluralidad, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

Los mecanismos de regulación que determinan la capacidad de una organización del gobierno municipal para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas, más cuando se pretende que el rediseño sea un verdadero cambio de naturaleza funcional. Por ejemplo, si pretendemos que los gobiernos municipales hagan más con menos, bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que incremente la calidad de los servicios públicos, que desaparezca su uso inadecuado incrementado la credibilidad ciudadana, en este caso, el cambio es más complicado. Es decir, en el primer caso se plantea una reforma organizativa, en el segundo se plantea una verdadera reforma institucional.

El cambio institucional es la transformación de las normas y reglas que determinan el comportamiento político-administrativo de los actores, por lo que es importante comprender la naturaleza de dichas normas y

reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas, hay que diferenciar conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender a los gobiernos municipales como un sistema institucional.

Las instituciones son realidades abstractas, son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de regulación del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Son las reglas de la interacción social que determinan los procedimientos y los actores. Las instituciones son las que articulan la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y lógicas de acción de una sociedad. Las instituciones no necesariamente coinciden con la legislación o derecho positivo, porque son de carácter formal e informal.

Las instituciones no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social. Por ello, las instituciones no cambian por decreto, sino por un proceso de transformación social. Por ello, los gobiernos municipales no pueden convertirse en estructuras flexibles, descentralizadas y transparentes de manera automática cuando se ha dado la alternancia política; por lo que para implantar la transformación institucional, no podemos basarlo sólo en los aspectos formales, sino que necesitamos considerar la estructura de actores y de intereses subyacentes, tanto formal como informal; de lo contrario, se estarían haciendo sólo cambios organizacionales.

Por su parte, las organizaciones son espacios sociales concretos. Es la estructuración de los recursos humanos, financieros, técnicos para el logro de objetivos. Las instituciones no tienen en cambio, objetivos. No tienen existencia concreta sino abstracta, son sistemas de normas y reglas que regulan el sistema social pues determinan los criterios de decisión de los individuos y las organizaciones. Las organizaciones no son reglas del juego, sino equipos participantes en él; por lo que surgen y desaparecen dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones pueden ser de naturaleza diferentes a las normas institucionales; son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales;

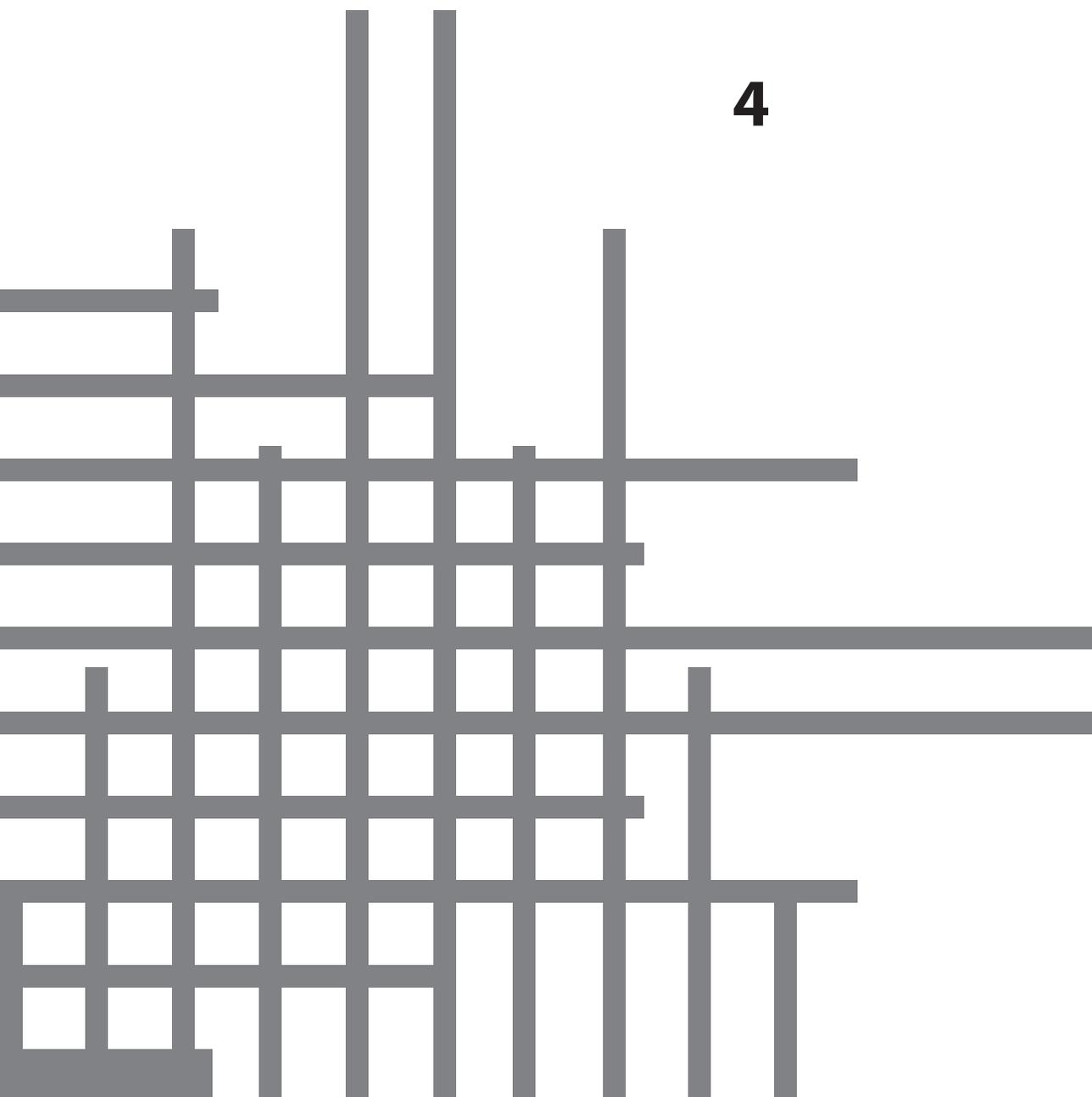
al no ser normas abstractas y referirse a realidades concretas el cambio es más sencillo que transformar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla más eficiente es difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. Esto como consecuencia, que en el nivel institucional, los actores tienen mayor autonomía en su comportamiento y la organización no puede ni tiene los instrumentos para controlarla.

Instituciones y organizaciones son los ejes fundamentales del gobierno local, en consecuencia, de ellas depende el nivel de desarrollo. Pero en el ámbito municipal el descubrimiento de su rol es reciente; se dio como consecuencia de las insuficiencias de las reformas implantadas para alcanzar un sistema federal de gobierno más equilibrado.

La estrategia de descentralización del gobierno mexicano, tiene sus límites al considerar sólo como instrumento a la transferencia de recursos y acciones operativas, dejando de lado al sistema institucional. Por ello es necesario transformar "capacidad institucional", entendida como la capacidad estatal para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoya la acción colectiva. En este sentido el punto clave es el cambio institucional. El cambio institucional es cuando se da una transformación en el comportamiento de los actores. Por ello es importante analizar a partir de experiencias concretas de acción municipal la naturaleza compleja de este planteamiento

LA GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES: UN ACERCAMIENTO

4



El objetivo de este cuarto apartado es identificar variables explicativas derivadas de las ciencias de gestión para el análisis de la administración pública municipal, y con ello completar el marco interpretativo del gobierno. Esta vinculación no es nueva, sino que ha estado presente a lo largo de la vida del Estado, sin embargo en años recientes las ciencias de gestión han sido la principal fuente de inspiración de los procesos de reforma administrativa, no sólo en México, sino principalmente en el resto del mundo.

Si bien es cierto que existen diferencias entre estas dos disciplinas, ciencias de la gestión y gobierno local, tanto en lo conceptual como en el campo de estudio, son mayores las contribuciones que permiten generar un marco interpretativo que ponga énfasis en las acciones concretas de comportamiento de los individuos al interior de las organizaciones gubernamentales, llegando hasta un nivel de análisis que permita la reflexión de la transformación institucional del gobierno, principalmente a nivel municipal que es el sujeto de estudio de este ensayo. Con la finalidad de hacer esta vinculación en los siguientes apartados se plantea primero el proceso de modernización administrativa, en donde ha generado una transformación gerencial de la administración pública y en un segundo momento la vinculación que permita interpretar la acción pública municipal.

4.1 La administración municipal desde la perspectiva de las ciencias de gestión

El incremento de la complejidad en la prestación de los servicios públicos, como el cuestionamiento y falta de credibilidad en la acción pública municipal por parte de la ciudadanía ha obligado a buscar nuevas alternativas de solución, las cuales han llegado a la implantación de nuevos modelos de gestión. En este contexto, las ciencias de gestión ha sido una alternativa útil no sólo en México, sino principalmente en los países desarrollados, donde se ha puesto énfasis en la calidad de la acción pública.

La aplicación de técnicas de la gestión privada ha sido la principal reforma administrativa en los municipios mexicanos, representando la respuesta local al incremento de las demandas ciudadanas y a las políticas descentralizadoras del gobierno federal. Si ésta ha sido la principal transformación municipal, representa una importante fuente de estudio, siendo las ciencias de gestión

un marco interpretativo adecuado para evaluar los logros e insuficiencias de la transformación municipal, esto a través de los conceptos y elementos metodológicos proporcionados por esta disciplina que ponen énfasis en las acciones y en el comportamiento al interior de las organizaciones.

Si el planteamiento básico municipal es desarrollar una mejor capacidad de diseñar, implantar y evaluar políticas públicas, el objeto de estudio se ubica al interior del gobierno municipal, concebido éste como una organización o como un sistema organizado, tal como se definió en los capítulos anteriores de este ensayo. La interpretación puede hacerse desde diferentes disciplinas, ciencia política, economía, derecho, políticas públicas, estudios organizacionales, pero también se puede hacer desde las Ciencias de Gestión.

Es precisamente en esta línea de investigación en la que se ubica este apartado. Con base en los conceptos, principios y técnicas que plantean niveles de análisis que ponen énfasis en los aspectos internos de las organizaciones, a partir de los cuales se puede hacer la vinculación que permite identificar la influencia del entorno institucional.

4.1.1 La nueva gestión pública

En México, en las últimas décadas ha sido testigo de una transformación en las formas de organización y acción municipal. El marco conceptual que subyace a la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que surgen en las llamadas ciencias de gestión.

Al concepto de gestión se añade el adjetivo público, a partir de lo cual se ha convertido en el punto de referencia de los programas de modernización administrativa. Con ello se da el surgimiento de la llamada “nueva gestión pública”, que constituye “una de las tendencias internacionales más notables en las organizaciones públicas”, convirtiéndose en la principal estrategia de reforma burocrática en numerosos países, desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

En el caso del sector público, el concepto “gestión” refleja las circunstancias en las se encuentran las organizaciones para adaptarse a la complejidad

que le plantea la sociedad. El nuevo contexto del sector público, reconoce nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales que ponen de manifiesto las limitaciones de la perspectiva burocrática. Por ello se ha encontrado en la “gestión pública” la promesa de superar la presión económica sobre recursos escasos, atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y racionalizar las decisiones políticas de gobiernos de cualquier partido político.

En este panorama, el propósito de este apartado es doble. Por una parte, mostrar las aportaciones de la “gestión” a la hora de dar respuesta a los retos de la modernización de las organizaciones públicas, que para efectos de esta obra específicamente nos referiremos a los municipios urbanos mexicanos. El otro objetivo es delimitar el ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial en su uso en las organizaciones públicas, lo que permitirá, a su vez, definir el contenido y las líneas de desarrollo de estudio de la gestión pública municipal.

Para lograr estos objetivos, es necesario, primero hacer una breve reconstrucción sobre la tradición de las ciencias de gestión en las organizaciones públicas, poniendo en énfasis en el escepticismo que geneó esta nueva forma de acción estatal. Así por ejemplo, durante la década de los 70 del siglo XX, la gestión pública se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal, que se caracterizaba por su neutralidad política. Esto significaba, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaron como una respuesta válida para los problemas de las organizaciones públicas en multitud de países y en los más variados sectores.

Para principios del siglo XXI se ha respetado la expresión original empleada por los autores de la gestión pública, sobre todo en lo que se refiere a su neutralidad política, a poner en práctica voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco apolítico, bajo el que podían convivir políticas neoliberales y políticas del Estado del bienestar.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos, pondrían en evidencia los límites de las técnicas dominantes en el sector privado. Como consecuencia de ello, las organizaciones públicas

deberán o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos, esto dio lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social que constituye el origen de la gestión pública como enfoque distinto, que se esfuerza por responder a la especificidad y a la complejidad de las organizaciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe, (1990), el desarrollo de la gestión pública puede verse como un proceso que va “de la imitación a la innovación”.

La modernización administrativa, primero a nivel federal y luego a nivel municipal, tiene su origen en adopción de prácticas empresariales, principalmente en lo que se refiere a sus principios, contenidos y valores. Esta nueva forma de percibir la administración municipal permitió transitar a un nuevo modelo de gestión, el cual no ha sido analizado a fondo, sino sólo se han reconstruidos aspectos aislados de el, principalmente en lo que se refiere a programas gubernamentales concretos.

4.1.2 Gobierno y ciencias de la gestión: el origen de su vinculación

El uso de las técnicas de gestión en organizaciones públicas no es una aportación original de los programas de modernización administrativa estatal. En sus orígenes, la gestión es planteada con una vocación universal, por ejemplo Fayol, hace una aplicación de sus principios en el ámbito de la administración pública, lo cual quedó plasmado en su “Teoría administrativa en el Estado”. Por ello desde hace tiempo, las Ciencias de Gestión, movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en todo el mundo, gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual, ha tenido, desde sus orígenes, un considerable impacto en las organizaciones públicas. En este sentido, a finales del siglo XIX, Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos, planteaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo.

La especificidad científica de la gestión procede de su orientación a la mejora del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en dar

satisfacción a los valores de economía, eficacia y eficiencia, (Peters, 2000); pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, caracterizadas por su valor instrumental, es decir, por dedicarse a emitir prescripciones para lograr la transformación de los problemas y generar acciones que permitan lograr sus objetivos a través de soluciones. A pesar de vocación de aplicación general, la Gestión se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento, que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones y que, a menudo, resultan en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica. Así la Gestión se presenta, hacia principios del siglo XXI, como una disciplina fragmentada, que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios, en función de los presupuestos y suposiciones de partida que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aprovechar. Se debe de tomar en cuenta, que el desarrollo de las Ciencias de Gestión ha estado vinculado al contexto empresarial, en el que las presiones competitivas han servido de aliciente para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, generando la aparición y el progreso de nuevas corrientes científicas. Por su parte las organizaciones públicas, habían estado ajenas a las presiones del mercado, sin enfrentar la misma urgencia en atender a los dictados de la economía, como es eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento buscaban satisfacer el bien común sin poner énfasis en el uso eficiente de los recursos. Por ello puede comprenderse, el cuestionamiento al uso de técnicas de gestión de organizaciones privadas.

Sin embargo, los recursos escasos, el incremento de las demandas y la crisis de legitimidad del Estado, reclaman un cambio de percepción de las técnicas de gestión. Esto explica que, desde mediados de los años sesenta, la administración pública ha venido incorporando, cada vez con mayor intensidad conceptos y técnicas de las ciencias de gestión. La reforma administrativa hizo una amplia difusión de esta perspectiva, mediante la transferencia de numerosas técnicas, como el presupuesto por programas, la administración por objetivos, y la planeación estratégica.

Los primeros intentos de introducción de la gestión a la administración pública ofrecieron pobres resultados. El escepticismo fue la reacción

predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política (Gunn, 1987). En consecuencia, el trasplante de técnicas de gestión, ahí donde llegó a materializarse, tuvo una vigencia corta; pero dejó entre las nuevas generaciones de funcionarios la inquietud por una forma de organización diferente que les permitía ampliar sus tradicionales instrumentos de trabajo.

El pensamiento de las Ciencias de Gestión, tal y como fue incorporado por la reforma administrativa, es muy restringido, tanto en sus dimensiones, como en su contenido conceptual. Además ha dejado de lado sus implicaciones culturales e ideológicas; sus contenidos han tomado como referencia casi exclusiva los postulados del management científico de principios de siglo. Entre las diferentes definiciones de esta interpretación en este trabajo se comparte y se tiende a considerar que las Ciencias de Gestión son la "búsqueda de acciones posibles para lograr un objetivo, y el objetivo se define por su proyecto (Mugne citado por Savall, Zardet, 2004), son así un conjunto de técnicas universales, igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones; al mismo tiempo, la gestión se relaciona exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos; pero se ignora la evolución del pensamiento de la gestión hacia posiciones más relativistas, con la adaptación de sus prescripciones a las circunstancias de cada entorno de trabajo; por último, tampoco se considera la aparición de corrientes doctrinales que se apartan de una interpretación mecanicista de las organizaciones y buscan su perspectiva humana, cultural, política o sistémica, tal como lo plantea la perspectiva francesa de gestión socioeconómica (Savall y Zardet, 1974, 1980, 2004).

A finales de los años setenta, los conceptos y técnicas de las Ciencias de Gestión en la práctica administrativa del Estado, seguían siendo limitadas, quedando dominada por el derecho y la economía. Por ello, el uso de la gestión en la administración pública no estaba exenta de confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos. Como explica (Gilbert, 1980), en el contexto de la administración francesa: "La realidad de la gestión pública es muy controvertida: para algunos se trata de un concepto estelar, mientras que para otros es el

instrumento culpable de la “privatización” de los servicios públicos; así como también es un concepto vacío para los que piensan que no hay más que la gestión; una ciencia ficción para los que hacen un análisis pesimista de las acciones propias de la administración, un concepto útil para los que ven en las Ciencias de Gestión el instrumento de un enfoque concreto del mejoramiento en las organizaciones.”

Lo que justifica esta controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de las organizaciones públicas, se encuentra en el debate en torno a la especificidad de la Gestión en el sector público y a la categorización de Gestión Pública, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o bien, con características propias y diferenciales que le aportan su propia singularidad. Para superar esta controversia en el siguiente apartado se aborda la naturaleza de la administración pública.

4.2 El enfoque de la gestión en la administración pública

Existen diferentes posicionamientos epistemológicos en torno a la naturaleza de la gestión en la administración pública. En un extremo existe la postura que la administración pública es totalmente diferente a las organizaciones privadas; del otro lado de esta discusión que plantea que la gestión pública no es más que una modalidad menos eficiente que la gestión empresarial. Entre ambas posturas se sitúan un buen número de puntos de vista intermedios, que según Gunn (1987) son:

- a) La administración pública es diferente: su realidad es totalmente distinta a la del sector privado, existiendo diferencias como su regulación cruzada, el monopolio de ciertas acciones, poderes coercitivos y un entorno mucho más complejo, diverso, conflictivo y dinámico.
- b) La gestión pública y privada son iguales en lo no sustancial: en el fondo de las aparentes coincidencias funcionales el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco, ya que el primero es más conflictivo, dinámico, incierto, ambiguo y político.
- c) La nueva gestión pública es un paradigma integrador: donde se destaca la necesidad de desarrollar una perspectiva que aproveche las enseñanzas

de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías ahí donde los problemas públicos sean específicos.

- d) Convergencia entre la gestión pública y la privada: al diluirse las fronteras entre los sectores público y privado, más que organizaciones puramente públicas o privadas, encontramos diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.
- e) La gestión pública es una forma menos eficiente que la gestión privada, por lo que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse al sector público.

Excluyendo estos posicionamientos extremos, no puede negarse la existencia de condicionantes específicos en la gestión pública, que sin convertirla en un ámbito diferenciado, sí matizan de forma considerable cualquier desarrollo de las técnicas de gestión privada. Si bien estas especificidades han sido tratadas por diversos autores, destacarán cuatro aspectos que por su carácter estructural, confieren una especificidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública: 1) sustitución del mercado como mecanismo de asignación de recursos por el proceso político; 2) carácter de poder público que tiene la administración pública; 3) diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público y; 4) dificultad de medir el valor creado ⁴ (Echevarría, Mendoza, 2001). Veamos un poco más a fondo estas especificidades de la administración pública.

4.2.1 El reemplazo del mercado por el proceso político

Por su naturaleza, la mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no utilizan el mercado como mecanismo de regulación, ya sea porque son bienes públicos o porque son bienes privados considerados como sociales. La teoría económica caracteriza como públicos aquellos bienes cuya provisión sólo se puede realizar si se suministran a toda la colectividad sin posibilidad de excluir a nadie; es decir, se trata de bienes indivisibles socialmente hablando. Para el caso de los gobiernos municipales, ejemplos de ellos serían, alumbrado público, recolección de basura,

⁴ ECHEVARRÍA, K. y MENDOZA, X; (2001); *“La especificidad de la gestión pública: el concepto de “management público”*; Editorial FCE

seguridad pública; por esta razón su prestación no se realiza en el mercado sino por las organizaciones gubernamentales.

En la asignación de recursos público, existe un objetivo redistributivo, el cual es un factor intrínseco de la acción gubernamental. En el campo de los ingresos públicos, la redistribución se manifiesta en la progresividad del sistema fiscal, es decir quien mas tiene más paga. Por el lado del gasto público, el objetivo principal debe ser beneficiar más a quien menos tiene. Esta dos dimensiones de las finanzas públicas es de gran importancia en el momento de analizar técnicas de gestión de organizaciones privadas utilizadas en el sector público y también punto central al momento de analizar su estructura y sus estrategias de acción, ya que es un proceso político determinante y fundamental.

El proceso político como mecanismo de asignación de los recursos públicos tiene una estructura y lógica de acción paralela al mercado. Mientras el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda que no cuenta con poder adquisitivo y, considera las transacciones individuales entre oferentes y demandantes como punto central de la asignación de recursos; por su parte el proceso político se caracteriza por su preocupación central por los aspectos redistributivos y de equidad social; las transacciones entre Estado y sociedad no existen al igual que el precio. El proceso político es más subjetivo y relacionado a los intereses de la clase gobernante y los compromisos que ésta tiene con la sociedad. En las sociedad es contemporáneas el proceso político se caracteriza por el pluralismo, fragmentación y diversidad tanto en objetivos como en acciones (Metcalf, 1990).

4.2.2 El Carácter público de las organizaciones gubernamentales locales

El Estado no es un ente homogéneo, sino en su dimensión instrumental es un conjunto heterogéneo de organizaciones que actúan como un sistema flojamente acoplado. En el caso del gobierno municipal son organizaciones que actúan de manera independiente, aparentemente con la misma estructura, pero se diferencian en sus funciones, objetivos y procedimiento, donde su interacción es parcial, en función del asunto que sea motivo de atención; son organizaciones que reciben de la sociedad la atribución de

ejercer el poder, entendido como la toma de decisiones para llevar a cabo acciones que contribuyan a resolver sus problemas, principalmente de servicios públicos.

Para cumplir con esta función, la administración pública local realiza una serie de acciones que le son propias como organización pública, pero también lleva a cabo otras que comparte con las organizaciones privadas, principalmente en lo que se refiere a las adjetivas, es decir aquellas como planeación, organización, control y evaluación, pero las cuales están sujetas y determinadas no por la lógica del mercado sino por procesos políticos.

Aunado a lo anterior, las organizaciones gubernamentales locales son el instrumento de acción de los poderes públicos asignados al Estado, ejerciendo la autoridad que se les ha asignado por la sociedad, que en el caso de los municipios se refiere generalmente a la prestación de los servicios públicos, aunque en años recientes su agenda pública se ha ampliado a los aspectos vinculados al desarrollo local. La materialización de sus atribuciones y facultades es percibida, para el analista, en el proceso de formulación de políticas públicas. Sin embargo, el poder de las organizaciones gubernamentales es un poder limitado, no sólo en términos legales, sino también en lo político, ya que este termina con los periodos gubernamentales, lo que significa que cada nuevo periodo gubernamental hay una renovación en las estructuras y procedimientos de la administración pública municipal.

4.3 Aportación de las ciencias de gestión al análisis del gobierno local

La estructura y procedimientos propios de la administración pública implican que las técnicas sean ya válidas, que hayan mostrado su efectividad, en este sentido las Ciencias de Gestión promocionan un amplia gama de alternativas que podrían contribuir de manera significativa a la resolución de los problemas públicos de manera más eficiente. Por esta razón, el objetivo de este apartado es identificar las áreas de la administración pública local en las que se dan problemas iguales o similares a los de la gestión empresarial.

Para identificar esta similitud es importante comprender previamente el contexto en el que se han desarrollado y aplicado las técnicas de gestión empresarial, así como considerar las premisas que se derivan de ello. En su

transferencia al sector público se tomarán en cuenta las especificidades de los problemas públicos municipales; esto permitirá establecer las áreas en las que tendrá sentido aprovechar el conocimiento acumulado en el sector privado, lo que da criterios interpretativos para identificar si el proceso de transferencia fue un proceso de “aplicación directa” o bien una “adaptación creativa”, o bien fue una “reinención”.

4.3.1 La gestión privada como respuesta a las demandas del mercado

Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan como una respuesta a los retos que plantea un mercado competitivo, dinámico y cambiante. El espacio natural es el mercado, que aparece como el espacio que asigna los valores de eficacia y eficiencia organizacional. El mercado tiene tres características: 1) a su interior se generan transacciones individuales, esto es posible por que sus bienes y servicios pueden ser divisibles y, por tanto su consumo es individual; 2) hay una transacción expresada en términos monetarios, es decir se da un bien o servicio a cambio de un precio y 3) el elemento central característico es la competencia entre los que ofrecen bienes y servicios, por lo que el usuario puede elegir entre diversas alternativas.

El comportamiento de una organización en un contexto de mercado se puede explicar con base en tres elementos en interacción: compradores o clientes, competidores y la propia organización. Kenichi Ohmae (1983) a estos elementos los ha llamado “triángulo estratégico”, el cual determina que la sobrevivencia de las organizaciones es posible a través de los siguientes aspectos: a) la organización debe identificar y seleccionar aquel mercado o segmentos de mercado que ofrecen un mayor potencial de beneficios; b) satisfacer la demanda y preferencias específicas de los distintos compradores o clientes que forman parte de su nicho de mercado; c) en un contexto competitivo no basta con ofrecer bienes y servicios que tengan valor sino que la organización deberá diferenciarse de sus competidores por la calidad y d) todo proceso organizacional debe garantizar el máximo de rentabilidad.

En esta dinámica organizacional, el mercado ejerce un permanente control de eficacia, lo cual hace a través de incentivos y sanciones. El nivel de éxito

alcanzado se refleja en el número de transacciones efectuadas y, por tanto, en el monto de ventas y beneficios económicos conseguidos en un período determinado. En este sentido, el beneficio económico juega un doble papel; por un lado, como incentivo a la gestión organizacional y por el otro, como indicador de la capacidad de satisfacción del mercado; es esta capacidad de hacerlo mejor, el principal criterio de validación de las técnicas de gestión utilizadas en el sector privado.

La orientación al cliente, la competitividad y la preocupación por la eficiencia en la utilización de los recursos constituyen los valores centrales que sustentan la cultura de las organizaciones privadas. Sin embargo, el éxito competitivo es algo relativo y temporal, esto como consecuencia que el mercado es altamente dinámico. En este sentido, las organizaciones privadas deben reaccionar no sólo ante los logros de sus competidores, sino también a las transformaciones del mercado en su conjunto, por lo que el éxito de sus técnicas de gestión responde a demandas específicas del entorno.

A manera de síntesis, la sobrevivencia de una organización a mediano y largo plazo depende de su capacidad para adaptar sus técnicas de gestión a un entorno dinámico y conflictivo; por ello, la innovación, la experimentación, el riesgo y el aprendizaje organizativo aparecen como los valores que conforman la excelencia organizacional.

4.3.2 Premisas de gestión en organizaciones privadas

A partir de la naturaleza de las interacciones de las organizaciones en el mercado, se pueden deducir las premisas en que se basan sus técnicas de gestión. Las cuales cobran importancia cuando se evalúa la pertinencia de la aplicación de dichas técnicas en el ámbito de la gestión de los asuntos públicos. Las principales premisas subyacentes en las técnicas de gestión privada, según Mendoza (1990) son:

- a) Adaptación al entorno. Dado que las empresas pueden influir en el entorno en el que operan y éste en las empresas, las técnicas de gestión se orientan a favorecer la capacidad de adaptación a las condiciones ambientales. Esta lógica está presente en las técnicas

de gestión estratégica, las cuales están centradas en el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para obtener una ventaja competitiva, y en los procesos de cambio organizativo.

- b) Modelo de gestión racional. La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presuponen la existencia de un decisor unitario, capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos de manera clara y precisa; lo cual se materializa en el proceso administrativo, que comprende el diseño, implementación y evaluación como un proceso integrado de gestión.
- c) Predominio de lo cuantitativo. El mercado ofrece información permanente sobre la naturaleza y contenido de las transacciones, al operar en un contexto de abundante información, la mayor parte de las técnicas empresariales le dan prioridad al cálculo y la cuantificación, bajo el supuesto de que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de reflejar los costos en que se ha incurrido, pero los efectos ocasionados por la acción de organizaciones que “escapan” al mercado llamadas “externalidades” son ignorados por las técnicas empresariales.
- d) Acciones intraorganizacionales. Los resultados que obtienen las organizaciones están en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con sus competidores. La tarea de dirección se percibe como la coordinación de acciones de diferentes áreas de una organización en la consecución de los objetivos.

4.3.3 Acciones de gestión de las organizaciones privadas

Las acciones de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grupos: por un lado, las técnicas de dirección general de la organización y por el otro, técnicas específicas de un área especializada de la organización. A estos dos grupos, hay que añadir un tercero, el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas (Mendoza, 1990). El grupo de las técnicas de dirección general se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en la anticipación de los problemas y la adaptación a los

cambios del entorno, y así como garantizar el buen desarrollo de las acciones y el logro de los objetivos. En este grupo, las acciones principales son:

- a) Planeación estratégica, cuyo contenido se centra en el análisis y proyección de la problemática de la organización y su entorno, diagnóstico de sus capacidades organizativas, la definición de objetivos a medio y largo plazo y la formulación de las estrategias y planes de acción para lograrlos.
- b) Cambio organizacional, cuyo énfasis está en la determinación e implantación de las estrategias de transformación planificada, en la definición de los roles y responsabilidades para la gestión del mismo.
- c) Gestión Socioeconómica, el cual se centra en los disfuncionamientos relacionados con los costos y desempeños ocultos, en donde el costo financiero de estos disfuncionamientos no son identificados en los sistemas de información de gestión y aún menos de los estados contables (Savall, 1973). Por lo que se ofrecen una serie de herramientas metodológicas, teóricas e instrumentos prácticos para su aplicación ⁵
- d) Administración por objetivos, que se caracteriza por su orientación a la acción y al logro de los objetivos organizativos. Este estilo de gestión supone que la estrategia de la organización ha sido establecida con anterioridad.
- e) Dirección por proyectos, la cual se concentra en áreas y problemas claramente identificados y acotados, durante un periodo específico de tiempo.

En el grupo de las técnicas específicas relacionadas a una determinada función o actividad organizacional, entre las que destacan:

- a) Marketing, que comprende la investigación de mercados, la definición del producto o servicio, la determinación del precio, la selección de los canales de distribución y la comunicación de la oferta de la empresa a sus potenciales clientes.

⁵ Para profundizar en este enfoque socioeconómico de la gestión de las empresas y de las organizaciones ver sitio en Internet: www.iseor.com

- b) Gestión de Operaciones, que aborda todas las cuestiones relativas a los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejora de la calidad y se basa en modelos matemáticos.
- c) Modelos organizativos, cuyo énfasis se centra en transformar la estructura y funcionamiento de las organizaciones, poniendo énfasis en la eficacia y eficiencia.
- d) Gestión de recursos humanos, que se refiere al reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera de los miembros de la organización.
- e) Gestión de servicios, la cual se refiere a un enfoque integrador de las acciones en los ámbitos de marketing, recursos humanos y dirección de operaciones.
- f) Gestión Financiera, la cual se centra en la obtención y uso eficiente de los recursos económicos (análisis de inversiones, gestión de la tesorería, análisis de los distintos mercados de capitales y gestión del endeudamiento).
- g) Gestión de los sistemas de información, enfoque integrador de los distintos sistemas de información de la empresa tales como la contabilidad, mercadotecnia y producción; así como de las tecnologías de procesamiento de la información.
- h) Control de Gestión, entendido como el proceso mediante el cual los gerentes se aseguran de que los recursos de una organización se emplean de manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos.

Desde un enfoque de la gestión, las técnicas de desarrollo de habilidades directivas han adquirido una importancia creciente, generándose una transición de capacitar para la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Estas técnicas se centran en desarrollar habilidades en la toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación, asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

4.3.4 Límites del uso de las técnicas de gestión privada en el ámbito municipal

Una vez revisadas las premisas en que se basa la gestión empresarial y establecida una clasificación de las principales acciones, es necesario acotar sus posibilidades de aplicación en la administración pública, identificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización, cambio e innovación que contribuyen a la gobernabilidad.

Según Eliassen y Kooiman (1987), el estudio de la administración pública puede ser abordado desde tres niveles de análisis. El primer nivel se refiere al sector público como un todo en interacción, ubicándose en un entorno social específico. El segundo nivel se ubica en la acción de las organizaciones públicas en lo individual, considerando también entornos específicos. El tercer nivel corresponde al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los funcionarios públicos.

Los problemas que surgen en el primer nivel tienen un carácter interorganizacional y están vinculados con la transformación del entorno y de las reglas de interacción en las que operan las distintas organizaciones, por lo que la gestión pública es un proceso a nivel macro. Por el contrario, los problemas del segundo y tercer nivel están relacionados con la adaptación de las organizaciones públicas en lo individual a sus entornos específicos, configurando a la gestión pública como un proceso a nivel micro (Metcalf, 1990).

De forma general puede suponerse que la prioridad otorgada a la adaptación al entorno, el predominio de la acción intraorganizacional y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de gestión empresarial sitúa su ámbito de aplicación en los niveles segundo y tercero, es decir, en las acciones de las organizaciones públicas concretas, ubicadas en su funcionamiento interno. Sin embargo, el amplio número de técnicas de gestión empresarial supone que no deberían formularse de manera general sino a partir de una evaluación individual de cada técnica en función de su aplicación para resolver problemas públicos concretos.

En el gobierno local, la interdependencia y la necesidad de conseguir la cooperación entre distintas organizaciones públicas, transforma la naturaleza de los procesos de planificación estratégica y otras técnicas de gestión, lo que aunado a la dificultad de conceptualizar y medir el valor creado afecta tanto a la definición de objetivos como al control de resultados, lo que sumado a la débil integración del proceso de gestión en las organizaciones públicas, modifica sustancialmente, entre otras, la naturaleza de la gestión por objetivos y el control de gestión.

Conforme a Eliassen y Kooiman, el mayor grado de aplicación de las técnicas de gestión empresarial se produce en el tercer nivel de funcionamiento interno en cada organización, pero produciéndose desajustes cada vez mayores cuando se pasa al segundo nivel en donde la acción de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos, por lo que los problemas relativos al primer nivel, gestión pública como un proceso a nivel macro, quedan fuera desde una perspectiva de las Ciencias de Gestión.

4.4 Interpretación del gobierno local desde la perspectiva de las Ciencias de Gestión

La interpretación del gobierno local desde el enfoque de las Ciencias de Gestión debe hacerse a partir de las funciones gerenciales de la administración pública. Sus acciones gerenciales y las responsabilidades de las agencias gubernamentales, son abordadas en los siguientes apartados, en los cuales se analizan estos puntos, resaltando sus aportaciones y limitaciones.

4.4.1 Sentido de la función gerencial en la administración pública municipal

A mediados de los años noventa, en México se dio una nueva dinámica funcional en los gobiernos locales, con lo que se prestan las condiciones para la reformulación de la gestión, la cual fue presentada como una alternativa que prometía solucionar los problemas que aquejan a la gestión de los asuntos públicos. Ante el insostenible déficit entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles y el ascenso de nuevos actores políticos, se apostó en una reforma administrativa

inspirada en los modelos de gestión privada. Esta reforma se relacionó con la racionalización de la gestión pública local.

La reforma administrativa planteó la introducción de la gestión privada a las actividades públicas, concebida como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo; pero en su aplicación se ignoró la dimensión ideológica y cultural, motivo por lo cual se dejaron de lado aspectos sustantivos en la administración pública.

Para tener una idea amplia de la gestión pública, hay que retomar los planteamientos de Gunn (1987), quienes establecen que en la gestión pública hay que distinguir dos dimensiones inseparables: 1) el "management" como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, y 2) el "management" como una función ideológica que sirve para la creación y el mantenimiento en las organizaciones de prerrogativas de gestión, con base en una racionalidad económica.

En su dimensión ideológica el "management" se compone de dos elementos: 1) la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados sobre lo que se entiende por buena gestión: eficacia y eficiencia y, 2) la existencia de una institución de responsabilidad, que delimita las fronteras para la creación, mantenimiento y ejercicio del poder y que establece sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos, se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento, que constituyen el contenido de la gestión y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus principales valores.

En tanto la dimensión ideológica de la gestión evoluciona lentamente, como corresponde a los grandes paradigmas de organización, su contenido está sujeto a un proceso constante de transformación e innovación, por el que unas técnicas van desplazando a otras, de acuerdo con las circunstancias de la realidad y las modas del pensamiento de los gobiernos que las aplican.

La interrelación entre ambas dimensiones permite resaltar lo inviable de impulsar sólo la introducción de técnicas de gestión, sin impulsar al mismo tiempo los valores subyacentes. En otras palabras, la gestión es ante todo, un orden semántico complejo, del que no puede extraerse

una parte y esperar que tenga sentido por sí sola, cuando sus supuestos institucionales no están reconocidos en el proceso político. El gran reto de la modernización administrativa radica precisamente en construir un nuevo marco de responsabilidad institucional que reordene la interrelación entre funciones políticas y administrativas.

La modernización administrativa local se aproxima a la gestión desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas, ligado a valores de racionalidad económica en las organizaciones públicas. La recepción del contenido de este tipo de gestión, en esta última década es inseparable de la reordenación de las responsabilidades políticas en el seno del gobierno local.

4.4.2 Acciones gerenciales en la administración pública local

El desarrollo de las técnicas de gestión en el ámbito empresarial ha sido dinámico, constantemente en transformación mediante la incorporación de nuevas formas e instrumentos de acción, lo cual ha estado impulsado por las transformaciones y demandas del mercado. Las Ciencias de Gestión han sido una de las principales fuentes de inspiración para los diseñadores de la reforma administrativa de los gobiernos locales, lo cual ha sido mediante un proceso de transferencia de las técnicas de gestión de las organizaciones privadas a las organizaciones gubernamentales.

La constante aparición de nuevos conceptos y técnicas de gestión revela la capacidad de innovación de las organizaciones públicas; es además un indicador de su capacidad de adaptación al entorno, cuyo resultado ha sido la mejor promoción para su transferencia desde otros sectores, sin embargo esto se ha hecho sin un previo análisis de los supuestos y condiciones de aplicación, lo cual ha conducido a que los resultados obtenidos no hayan sido los esperados.

Esto significa, que la incorporación al sector público de técnicas de gestión de organizaciones privadas no pueda concebirse sólo como una elección de un conjunto de técnicas, sino que es todo un proceso que desea crear las condiciones jurídicas, estructuras y de comportamiento, que sean la condición para que obtengan los resultados esperados. Hay que tomar en cuenta que la especificidad de los problemas públicos locales tiene

elementos que no están presentes en los problemas de las organizaciones privadas, como es el caso de la politización, la ambigüedad de los objetivos y un gran número de actores involucrados. En consecuencia, la administración pública municipal debe esforzarse por adaptar sustancialmente las técnicas privadas o construir sus propios modelos.

Frente a las consideraciones anteriores, los programas de modernización administrativa del Estado se han movido “entre el aprendizaje y la amnesia” (Gibert y Thoenig, 1992). El resaltar demasiado los logros del “management” en el sector privado puede conducir a repetir los errores del pasado, con una transferencia frustrante para el sector público, por lo que hay que cuestionar previamente su viabilidad y sus contenidos. No hay que dejarse llevar por las modas de gestión empresarial, sin antes hacer una reflexión crítica de sus alcances y limitaciones.

Dentro de sus logros, la modernización administrativa del Estado ha contribuido a generar en la propia administración pública el estímulo y la capacidad de aprendizaje para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y, lo que es más importante, encontrar soluciones innovadoras a sus propios problemas. Mediante la implantación de los programas de modernización, se han generado acciones innovadoras en los gobiernos municipales, muestra de ello son las experiencias de participación en el Premio Gobierno y Gestión que ha llevado a cabo el Centro de Investigación y Docencia Económica desde el 2001, las cuales, en su mayoría no han logrado institucionalizarse.

Por otra parte, los valores de eficacia, eficiencia y, más recientemente, de calidad, han recibido la supervisión institucional de organismos especializados; la independencia de sus recomendaciones ha incrementado la transferencia de estos programas a la administración pública, pero a pesar de ello aún hay mucho por analizar en este tipo de experiencias concretas de gestión en las organizaciones gubernamentales.

4.4.3 Nuevos escenarios de responsabilidad en la administración pública municipal

El uso de técnicas de gestión privada en la administración pública ha generado nuevos estilos de gestión, basado en los resultados, sustituyendo el modelo

de gestión con énfasis en los procesos. Con este nuevo modelo se busca fomentar la responsabilidad, la cual tiene dos vertientes, la interna, supone que la atribución de autoridad está en el seno de la organización para el empleo de los recursos y la obtención de resultados. En su vertiente externa, la responsabilidad permite la existencia de la organización; en una organización privada, la responsabilidad externa la otorga las fuerzas de mercado. En las organizaciones públicas, la responsabilidad externa la ejerce el control político, su aplicación busca asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos.

En los programas de modernización del gobierno local no se han modificado los esquemas tradicionales de responsabilidad política, dejado inalterado el marco de responsabilidad externa de la administración pública. A pesar de ello, se han adoptado una serie de medidas tendientes a reemplazar los mecanismos de control político y burocrático, por el control a través de principios de mercado, pero estos no han logrado los resultados esperados. La creación de nuevos marcos de responsabilidad se han concretado en tres tipos: 1) delimitación de los subsistemas de gestión; 2) fortalecimiento de las funciones directivas; 3) introducción de las fuerzas de mercado en algunos asuntos público, como es el caso, en los gobiernos municipales, del agua y la recolección de basura. En los siguientes apartados se aborda cada una de estas transformaciones.

4.4.3.1 La frontera de los subsistemas de gestión local

Este es el primer paso para la introducción del “management” en la administración pública, la cual consiste en fomentar la eficiencia mediante la adopción de nuevas formas de organización. Esto se ha implantado mediante las políticas de descentralización, creándose unidades autónomas de gestión, nuevos centros de responsabilidad e incluso, la salida del ámbito público de áreas de la administración pública.

El diseño de unidades autónomas se efectúa sustituyendo el control rígidamente jerárquico, y estableciendo marcos generales de regulación entre la organización descentralizada y la organización reguladora. En este nuevo marco de relaciones, las organizaciones gubernamentales municipales obtienen facultades en el diseño de objetivos, implantación

de acciones y medición de resultados, pero que son controlados con indicadores de carácter cuantitativo desde el gobierno federal. De esta forma, la administración pública federal busca compartir la responsabilidad en la gestión de los problemas públicos con los gobiernos municipales, pero sin perder el control.

Esta situación ha generado una independencia limitada de las formas organizativas adoptadas por los gobiernos municipales, al no generarse cambios formales que tengan sustento jurídico en la constitución o sus leyes reglamentarias, sino que solo se hacen en las llamadas reglas de operación. Esto ha generado que la legitimidad de la gestión pública sólo tenga sustento político pero no jurídico, ni social.

4.4.3.2 Fortalecimiento de las funciones directivas del gobierno local

Fortalecer la función directiva es el segundo sostén de la nueva gestión pública. Frente a la escasa valoración de las funciones de gestión en la administración pública, menospreciadas como rutinarias, sin el atractivo de la especialización profesional, es fácil percibir que las mismas funciones reciben con desconfianza las técnicas de gestión del sector privado. Mientras, los directivos son el recurso más valioso de las empresas y su papel se legitima en un amplio marco de responsabilidades, las cuales van ampliando sus prerrogativas, conforme van ascendiendo en la jerarquía organizacional, pero no sucede lo mismo en la administración pública.

Donde hay una mayor coincidencia entre la administración pública y las Ciencias de la Gestión es en lo que respecta a la administración de los recursos humanos; pero esta coincidencia se presenta más en el gobierno federal y a menor escala en los gobiernos locales.

La modernización administrativa ha otorgado una mayor relevancia profesional al ejercicio de funciones gerenciales; lo ha hecho mediante la delimitación de sus espacios de acción, incrementar sus conocimientos y habilidades en gestión e incentivar económicamente el desempeño. Sin embargo, no se perciben cambios sustanciales en la condición estatutaria del directivo público, cuyo régimen jurídico permanece sin cambios frente a las nuevas responsabilidades que ha asumido.

4.4.3.3 Reemplazo de las jerarquías por las reglas de desempeño.

El tercer y último punto, consiste en buscar un estímulo externo a la responsabilidad en la prestación de servicios públicos. Como anteriormente se argumentó, el mercado, en su versión competitiva, constituye una fuerza impulsora del desarrollo del "management". En el caso de las organizaciones públicas, estas han experimentado en la última década un fuerte movimiento de "transición al mercado", tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda. Desde la oferta, la introducción del mercado es una modalidad de la clarificación de subsistemas de gestión, cuya autonomía se inserta en un entorno de competencia económica, bien permaneciendo bajo la titularidad pública o su transferencia a la propiedad privada. Por el lado de la demanda, se busca un mayor equilibrio en las relaciones entre productores y consumidores de servicios públicos, incrementando la participación de los usuarios mediante la ampliación de sus derechos de elección, información y calidad del servicio.

Frente a la retórica política de eficiencia con la que se presenta la nueva acción pública, su resultado real no supone una "privatización", sino una modificación de su forma de ejercicio de los recursos. La administración pública se lleva a cabo mediante una gestión indirecta o por terceros en el modelo racional de burocracia sólo sería aplicable a una pequeña parte de la actividad pública, siendo reemplazada por configuraciones organizacionales transferidas del sector privado. Pero, esta transformación organizativa no se ha visto acompañada por cambios normativos, provocando una ausencia de legitimidad.

Con estos argumentos, la aceptación de la gestión como instrumento organizacional para el ejercicio gubernamental ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones e insuficiencias conceptuales importantes en su traslado a la acción estatal. Es indiscutible su contribución a un mejor rendimiento en todas aquellas actividades internas a la administración pública, con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y puedan identificarse y medirse con claridad a través de indicadores cuantitativos. En estas circunstancias, la aportación a una mejor administración pública es evidente, como lo sigue siendo la aplicación de principios burocráticos en aquellas áreas cuyo desarrollo administrativo no haya alcanzado altos grados de complejidad.

La implantación de un sistema de responsabilidad, fomentando la delimitación y separación de los subsistemas de gestión, conlleva a serios problemas y riesgos en la administración pública. En primer lugar, porque se trata de un conjunto de acciones muy complejas, principalmente en aquellas áreas de actividad donde las fronteras entre política y administración son ambiguas. En segundo lugar, la experiencia demuestra la dificultad de estandarizar comportamientos y resultados en servicios, donde la actividad pública persigue múltiples objetivos y su verdadero impacto es difícil de medir. Por último, las disposiciones implantadas, representan la construcción de un nuevo paradigma organizativo.

4.4.4 Valores dominantes en la modernización administrativa

Para evaluar el alcance ideológico de los programas de modernización administrativa del gobierno local, es necesario profundizar no sólo en el marco de responsabilidad en el que se expresa la legitimidad de las funciones directivas de los funcionarios públicos, sino también considerar los valores de racionalidad económica, eficiencia y eficacia de la acción pública.

La identificación de los valores que subyacen a la concepción de la gestión en la modernización administrativa difícilmente puede ser objeto de una interpretación unitaria. Por una parte, es normal que el sesgo ideológico de los programas se perciba en los valores dominantes; pero por otra parte, la modernización administrativa ha experimentado una evolución paulatina en sus valores de referencia, superando la simplicidad y poco a poco se ha ido adecuando para lograr cambios profundos y duraderos.

En una primera etapa, la modernización administrativa se caracterizó por el discurso neoliberal y por tener como objetivo el superar los altos déficit en la dependencia financiera; las reformas aparecen dominadas por el valor de la eficiencia, entendida como la calidad del gasto público. Por ello se percibió como una gestión eficiente, que lograba incrementar los resultados empleando los mismos recursos o disminuir los recursos para obtener los mismos resultados o de ambas cosas a la vez.

Pero el uso de estos conceptos, aparentemente sencillos, en el contexto de la administración pública local, presentó grandes dificultades. De un lado,

la decisión sobre la opción a seguir para incrementar la eficiencia no puede basarse en criterios puramente técnicos, sino que ésta puede verse afectada por factores políticos. Por otro lado, hay que considerar la dificultad, no de cuantificar, sino de definir los resultados de numerosas actividades públicas donde predominan criterios políticos y por lo tanto difíciles de medir.

El concepto de eficiencia presenta, además, diversas interpretaciones, que permiten concluir el carácter reduccionista de sus primeras iniciativas de modernización administrativa. Metcalfe y Richards (1987) distinguen entre la eficiencia técnica, que mide recursos y resultados obtenidos y eficiencia económica. Esta segunda, puede separarse en eficiencia distributiva, óptima distribución de los recursos, y la eficiencia dirigida a optimizar la productividad de los recursos empleados en una actividad concreta. El enfoque de eficiencia que asumen los programas de modernización es precisamente ésta última, que se traduce en la búsqueda de reducción de costos. La eficiencia, así definida, resulta un valor problemático, sobre todo cuando no existe una medida previa.

La definición tradicional de eficacia responde al grado en el que se alcanzan los objetivos previamente definidos. Sin embargo, es frecuente que en las organizaciones públicas locales los objetivos no estén definidos o sean múltiples y contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo. Por ello, el pensamiento organizativo ha recurrido a reformular el concepto de eficacia, dándole las condiciones de flexibilidad, por lo que una noción de eficiencia basada en la homogeneidad y la estandarización se topa con demandas de diversidad y duplicidad; por ello Metcalfe y Richards (1987), hacen la distinción entre el concepto de "eficiencia operativa", que esta presente en los programas de modernización y que es coherente con la presencia de objetivos precisos y duraderos, y un concepto de "eficiencia adaptativa" que se presenta en las circunstancias inversas.

Las circunstancias económicas, políticas y sociales demandan al sector público una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación frente a cambios previsibles e imprevisibles en su entorno. También puede advertirse en los últimos años una evolución de los programas de modernización administrativa hacia un repertorio más amplio de valores, que tienden a desplazar a la eficiencia del centro de atención y ubicarse en la participación ciudadana como un instrumento no sólo de eficiencia sino también de legitimidad política.

En los últimos años, el marketing estratégico, la calidad total y la gestión por resultados han desplazado al taylorismo como la principal fuente de inspiración de la reforma del gobierno local, tomando prestados sus valores de adaptabilidad, innovación, representación y participación de otras corrientes conceptuales de las teorías de la organización. Entre los valores que caracterizan al nuevo paradigma destacan la calidad de servicio frente a la eficiencia, la productividad frente a la administración, el énfasis en la creación de valor frente a la justificación de los costos y la obtención de adhesión a las normas frente al mero control de su aplicación.

4.5 La gestión pública como paradigma explicativo de la gobernabilidad

La principal limitación del paradigma de la nueva gestión pública, tal y como se ha construido en el sector privado y transferido al sector público, es su énfasis en la racionalidad económica individual, principal sustento del funcionamiento organizacional. Trasladar esta lógica de acción al sector público tiene algunas insuficiencias, producto de la necesidad de alcanzar valores colectivos y la presencia de una acción pública producto de las acciones de actores que pertenecen a diferentes agencias gubernamentales. El logro de objetivo y metas en este contexto difícilmente puede lograrse a través de una “gestión de la independencia en lugar de la gestión de la interdependencia” (Metcalf y Richards, 1987).

Las transformaciones recientes de la administración pública local se orientan hacia una mayor flexibilidad, diversidad estructural y descentralización. Con la apertura a las fuerzas del mercado, las configuraciones organizativas para la prestación de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más diversos los espacios interorganizativos en los que deben cumplirse los objetivos gubernamentales. Las funciones del gobierno local se han complejizado, transformando sus características, retrocediendo en sus funciones de intervención directa y ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de los problemas públicos. A la vez, la principal preocupación central de la administración pública se traslada de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de organizaciones, a una cogestión de diversas organizaciones tanto públicas como privadas.

En este contexto, la administración pública local puede enfrentarse a problemas de gestión para los que el “management”, tal y como ha sido desarrollado requiere de adecuaciones. “Reorganizar el sistema educativo, el sistema de salud, hacer frente a los problemas ambientales o los efectos de la industrialización son problemas de orden muy diferente que mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones en los individual, aunque sus técnicas son útiles para hacer frente a los problemas internos de gestión de las organizaciones gubernamentales municipales.

Las insuficiencias del modelo de gestión tradicional de la administración pública son la base para un nuevo paradigma alternativo de gestión pública, diseñado a partir de los aspectos funcionales de una administración pública concebida como un conjunto de organizaciones en interacción. Por lo que sus fronteras se han vuelto cada vez más confusas y dinámicas; aunado a ello en los diversos sectores de la agenda pública conviven realidades organizativas muy heterogéneas, a menudo más distanciadas entre si, lo que impide la adopción de un modelo de gestión común. Una interpretación funcional de lo público supone considerar que la distinción público-privada comparte características y supuestos organizacionales; pero esto en la realidad empírica no es así.

La administración pública municipal se inscribe en una lógica de macro-proceso organizativos, diferentes a los de las organizaciones principalmente en lo que respecta al contexto y a la ambigüedad en los objetivos. La administración pública funciona en redes de organizaciones, las cuales proporcionan el marco de valores en los que operan las agencias gubernamentales a nivel micro.

En este contexto las Ciencias de Gestión se convierten en un paradigma que ofrece un marco de interpretación a los problemas del funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales en un contexto incierto, dinámico y conflictivo y por lo tanto permite inducir la capacidad de gobernar de los municipios. En donde los planteamientos hechos con base los principios de eficacia y eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con base en valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando la diversidad de las formas y estrategias organizativas de los gobiernos municipales.

La administración pública municipal desde la perspectiva de las Ciencias de Gestión es una aproximación a nivel micro del comportamiento de la acción pública. Por esta razón, es un concepto que es compatible con el de gobernabilidad, entendida como la evolución de la administración pública hacia la superación de la dicotomía público-privada, a una dinámica de interacción constante entre diversas organizaciones tanto sociales, políticas, económicas y gubernamentales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: HACIA UNA INTERPRETACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

En los últimos años se ha incrementado la importancia del gobierno local en el proceso de hechura de las políticas públicas, situación generada por tres principales factores: 1) en la nueva economía internacional, el desarrollo ha despegado en lo local; 2) el resurgimiento de una cultura democrática local, la cual va más allá de los procesos electorales para ubicarse en el proceso de hechura de las políticas públicas; 3) El desarrollo basado en la competitividad entre ciudades.

En México la reforma política, la reforma administrativa y las reformas estructurales han sido los factores fundamentales que han configurado nuevas estrategias de gobernabilidad, cuyas diferencias son de grado y de avance en los procesos de cambio institucional de los gobiernos locales. Por este motivo, en este ensayo se ha presentado una propuesta conceptual – interpretativa que pone énfasis en los actores y sus estrategias.

En los últimos treinta, en México, de una forma de gobierno en la cual los gobiernos aparecían como el eje articulador del poder político y detentaban el monopolio de la coordinación y la búsqueda del bien colectivo, se ha transitado a una situación en la cual las decisiones de política pública aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales, políticos y económicos. Para explicar este nuevo fenómeno, la ciencia política en general y el análisis de políticas públicas en lo particular, utiliza el término gobernanza (governance), como un proceso diferente al del gobierno tradicional que se caracterizaba fundamentalmente en relaciones centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados (government en inglés). Este nuevo proceso de

governar se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre las agencias gubernamentales y de la sociedad en el marco de redes de decisión desarrolladas entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales y actores sociales (Mayntz, 2000; Pierre, 2000).

El fenómeno de la urbanización, la globalización económica, el desarrollo tecnológico y la alternancia y pluralidad política han generado fuertes transformaciones en las bases de poder y en el rol tradicional de los gobiernos locales. La internacionalización de la economía, el incremento de las demandas sociales por participar en las decisiones de política pública y la necesidad de diseñar e implantar nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes, transparentes y participativas. En este contexto, la gobernanza aparece como un proceso donde los actores gubernamentales y no gubernamentales, las instituciones públicas y privadas, cooperan en la formulación e implantación de políticas públicas.

En consecuencia, la gobernanza supone, un fenómeno más amplio y complejo a los que se refieren las estructuras clásicas de gobierno, ya que plantean una forma de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. El gobierno, desde un enfoque tradicional, sólo se refiere a las autoridades formales, en tanto que la gobernanza se refiere actividades que son sostenidas por de manera compartidas por actores gubernamentales y sociales (Rosenau, 1992). En este contexto, la coordinación se refiere a acciones de diferentes actores y mecanismos de interacción, diversamente institucionalizados y formalizados, orientados a conseguir objetivos específicos tanto de tipo económico, social como político (Jessop, 1995).

La centralidad que se le otorga a las agencias gubernamentales en los procesos de toma de decisiones a nivel de gobernanza es un tema ya analizado. Una de las posturas que destaca es la que pone énfasis en la centralidad y capacidad del actor estatal para dirigir a la sociedad desde una posición más consensuada que la del gobierno tradicional, perspectivas que destacan la existencia de recursos sociales que son aprovechados como ventaja para el gobierno para hacer frente a la crisis fiscal del Estado y posiciones que sostienen que en la gobernanza es posible encontrar las ideas de conducción, de dirección, pero sin la primacía que se le asignaba en los gobiernos centralizadores, lo cual supone que deben examinarse nuevamente las interrelaciones que

se desarrollan entre sociedad y el Estado y las recomposiciones entre estos espacios de acción cuyas fronteras se borran (Peters, 2000).

Mayntz (2000), plantea “de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz...”

La gobernanza como un proceso de política pública requiere de ciertas condiciones para su desarrollo. Los prerequisites para una cooperación público-privada efectiva necesitan de la presencia de actores públicos y privados con poder y recursos para contribuir a la solución de los problemas públicos, y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Este es el supuesto principal de la gobernanza como nuevo proceso de gobierno.

Este es un concepto que permite analizar los gobiernos locales en México, ya que se caracteriza por la existencia de diversas realidades, cuyo escenario de políticas públicas es heterogéneo. En consecuencia, la transición hacia nuevos procesos de gobierno plantea la necesidad respecto a los distintos elementos conceptuales necesarios para explicar la articulación entre lo gubernamental con lo social, que buscan el desarrollo sustentado en variables endógenas. Con la globalización, el gobierno local, lejos de debilitarse, ha ocupado una función más activa como espacios de intercambio de servicios, conocimientos y personas. La apertura de los mercados expone a las ciudades a la competencia internacional por recursos. Los gobiernos locales pasan de ser sólo prestadores de servicios a promotores económicos. Se concentran en diseñar e implantar políticas públicas para atraer inversiones, mejorando su infraestructura urbana. La preocupación por el desarrollo económico es donde se desarrollan las nuevas prácticas de gobernanza que se implantan en colaboración con actores de la sociedad.

Los gobiernos locales son espacios donde se perciben de mejor manera las transformaciones globales, pero a la vez son actores activos de la transformación económica, política y social. Los cambios más relevantes que han sucedido en las últimas décadas –cambio demográfico, globalización de la información y el capital, desarrollo tecnológico– han generado un impacto en la forma que los gobiernos se estructuran y ejercen su capacidad de gobernar. Lejos de dejar a los gobiernos locales al margen de la gobernabilidad estos se han convertido en espacios de intercambio de información donde el contacto interpersonal ha mantenido su importancia.

El nuevo rol de los gobiernos locales ha generado nuevos procesos de gobierno. En los últimos años, los gobiernos locales han modificado su estructura, modernizado sus procesos de trabajo, y complejizado su proceso de toma de decisiones. De ser sólo prestadores de servicios públicos han pasado a ser impulsores del desarrollo local mediante políticas públicas de carácter endógeno. Para adoptar esta nueva forma de gobierno ha incorporado actores de la sociedad, de este proceso proviene el concepto de gobernanza, que sugiere la articulación cotidiana del gobierno y la sociedad.

Estos nuevos procesos de gobierno pueden interpretarse como un síntoma de un fenómeno social más amplio, producto de cambios no sólo en lo económico sino también en lo político y a la persistencia de los grandes déficits sociales como la pobreza, la marginación y la exclusión social. En este contexto, en la nueva gobernanza la sociedad recupera espacios en la gestión de los asuntos públicos.

La gobernanza en un territorio, desde un enfoque local, aparece vinculada a las interacciones que se definen y se conforman con base en el consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas acción y posibles desacuerdos. La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparece como la principal ventaja de la gobernanza.

La gobernanza local conforma así un tipo particular de gobernar cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales de las sociedades locales.

En la mayor parte de los municipios en México se ha vivido un proceso de transformación en la forma de hacer frente a los problemas públicos. Este proceso se ha caracterizado por la transición de un modelo centralizador en la hechura de políticas a uno de mayor interacción con la sociedad local.

Es decir, este proceso de transformación en la hechura de las políticas ha sido producto, de la transferencia de mayores atribuciones y recursos por parte del gobierno central, pero también de una nueva dinámica social, económica y política en los espacios locales.

Por ello, es la innovación de los gobiernos locales la principal fuente explicativa de una nueva gobernanza local y su principal impacto ha sido en el proceso de hechura de las políticas. La innovación se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para estructurar de manera diferente los recursos de que dispone para hacer frente a los problemas públicos. Esta innovación tiene dos dimensiones principales, estructura organizacional y comportamental (Cabrero, 2005), con lo cual han buscado incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y credibilidad, generado nuevos procesos de interacción en la acción pública, modificando patrones de comportamiento, criterios en la toma de decisiones y rol de los actores de la sociedad.

Pero la pregunta que surge es ¿cuál ha sido el impacto de la nueva gobernanza local en el proceso de hechura de las políticas públicas locales? Sin duda que este ha sido de una gran trascendencia y complejidad que incluso se le ha llamado "revolución silenciosa" (Cabrero, 2008). El impacto de la nueva gobernanza puede ser identificado en tres dimensiones: 1) redimensionamiento de la agenda pública local; 2) proceso de hechura de políticas participativo; 3) nuevas formas de definición y solución de los problemas públicos.

Primer impacto: agenda pública local ampliada. El proceso de hechura de las políticas públicas en México se ha ampliado ha espacios no otorgados a los gobiernos locales por parte de las constituciones de los diversos países de la región (Cabrero, 2003). Esto significa que los gobiernos locales han asumido responsabilidades que van más allá de la prestación de servicios públicos básicos, y se han inmiscuido en asuntos como educación, salud, vivienda y medio ambiente, cuyas responsabilidades en la mayor parte de los países de la región son responsabilidad del

gobierno central. Esta situación ha generado el surgimiento de una gobernanza multi-nivel, en la que incluso los gobiernos locales han reorientado el sentido original de las políticas públicas, adecuándolas a las necesidades del entorno local. Esta situación se ha generado por la mayor interlocución con la sociedad local, generando con ello un proceso de política pública más complejo y conflictivo, pero también más incluyente y cooperativo.

Segundo impacto: proceso de hechura de políticas públicas locales participativo. El principal déficit del modelo centralizador de hechura de las políticas, fue la democracia, por lo que con el fortalecimiento de los gobiernos locales las interacciones entre los actores involucrados en los problemas se volvieron directos, sin intermediarios. Con este proceso más interactivo en la hechura de las políticas se volvió más democrática la gestión pública local.

Tercer impacto: nuevas formas de definición y solución de problemas públicos. Otras características del nuevo proceso de hechura de las políticas públicas locales en México se refieren a la innovación en la manera de hacer frente a los problemas públicos. En el modelo centralizador se desarrollaron estrategias de solución que sólo eran reproducidas por los gobiernos locales, lo cual generó inercias y una gran brecha entre las soluciones y los contextos en las que eran aplicadas. Para superar esta situación los gobiernos locales diseñaron e implantaron políticas públicas definidas en contextos locales bajo esquemas de cogestión.

La forma de gobernar en el gobierno local se ha transformado, de un gobierno pasivo, basada en estructuras jerárquicas e inflexibles se transitó a un gobierno más activo, con formas organizativas más horizontales y abiertas a la participación de actores de la sociedad local. Esta concepción de políticas públicas como red, supone que las políticas públicas son un fenómeno heterogéneo, dinámico y conflictivo que para reconstruirlo hay que hacerlo en cuatro niveles de estilos de gobernar.

Para interpretar la nueva gobernanza local en la dimensión institucional del proceso de hechura de políticas públicas locales se pueden utilizar dos indicadores. El primero estaría vinculado a medir el grado de interacción intergubernamental que existe entre gobierno central y gobierno local, estableciendo dos criterios de medición, alto y baja. El segundo indicador

mide la capacidad de participación ciudadana en el proceso de hechura de las políticas, medido con los mismos criterios, alta y baja.

El primer nivel se refiere a la gobernanza centralizada; en la cual se ubican acciones de política pública con baja coordinación intergubernamental y



baja participación en el proceso de hechura de política pública. En este nivel, es donde se concentra la capacidad gubernamental para generar acuerdos con pocos actores, los cuales son poco transparentes y difíciles de documentar. Las características de este estilo de gobernar es la preeminencia de estructuras jerárquicas, con procesos poco participativo de actores externos al gobierno municipal, predominio de un partido político y una cultura basada en la eficiencia en el uso de los recursos, preocupada más por los problemas de gobernar que los problemas de la sociedad.

La transformación en este nivel ha jugado un papel importante la pluralidad y la alternancia política. Con ella se han conformado gobiernos locales donde están presentes casi todos los partidos políticos nacionales y locales; lo mismo sucede en la conformación de la administración, la cual es cada día más plural, profesional y joven; esto generó el surgimiento de un nuevo perfil de los interlocutores con la sociedad.

El segundo nivel, se refiere a la gobernanza descentralizada, en la cual supone nuevas formas de interlocución en la relación gobierno municipal con el gobierno estatal y federal. En este nivel, se ubica la capacidad institucional para el procesamiento del conflicto y la generación de acuerdos al interior de las agencias gubernamentales para el proceso de formulación de políticas públicas. En este nivel también existen herencias del autoritarismo que obstaculizan la apertura de espacios de participación social, entre los que destacan, la resistencia de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En el tercer nivel de la gobernanza difusa, que se caracteriza por una alta participación ciudadana en el proceso de hechura de las políticas públicas. Hay tres aspectos que determinan este estilo de gobierno: alta cohesión de la sociedad local; baja interacción entre los tres niveles de gobierno y un débil sistema político local.

El cuarto nivel se refiere a una gobernanza cooperativa, que atiende una agenda pública ampliada, lo cual se ha realizado asumiendo nuevas atribuciones producto tanto de la reasignación de responsabilidades en el proceso de descentralización y de la implantación de políticas públicas innovadoras.

Sin embargo, en los gobiernos locales de México, estos modelos de gobernanza no se encuentran de manera pura, ni generalizada, sino que pueden coexistir en un mismo gobierno local, ya que dependen de asunto público que se le hace frente. Con ello surge una nueva característica de la gobernanza local, la fragmentación y con ello la flexibilidad en las formas de organización del gobierno local.

Finalmente, las grandes transformaciones desarrolladas en los últimos tiempos en las formas de gobierno y del proceso de hechura de las políticas públicas plantean la necesidad de enfoques conceptuales explicativos que den cuenta de la articulación y participación de múltiples actores en el proceso de solución de los problemas públicos. El tránsito de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia prácticas más pluralistas y cooperativas en términos de gobernanza, supone claramente un replanteamiento de los marcos interpretativos del gobierno local, que requiere pasar de un énfasis normativo a uno que ponga énfasis en el actor y sus acciones.

BIBLIOGRAFÍA

Abbé Joannet (1755): De la connoissance del 'homme, Paris.

Albesson, M.; (1987); "Organization theory and technocratic consciousness", Edit. Walter de Gruyter and Co.

Arendt, Hannah; (1986); "Communicative Power"; en: Steven Lukes (ed.): Power, Blackwell, Oxford.

Babbage, C.; (1832); "On the economy machinery and manufactures", Edit. London: Charles Knight.

Barba, A. ; Solís, P. (1997); "Cultura en las organizaciones. Enfoques y metáforas de los Estudios Organizacionales"; Editorial Vertiente

Barnard, Chester I. (1938): The functions of the executive. Cambridge, Harvard University Press.

Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash Scott; (1994); "Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order". Cambridge: Polity Press.

Blau, P. and Scott, W.; (1962); "Formal Organizations"; Edit. Schandler.

Cabrero, Enrique (2005), Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero, Enrique; Carreras, Ady (2008); Innovación en América Latina; CIDE, México.

Cohen, M.; March, G.; Olsen. P.; (1972); "A garbage can model of organizational choice"; Administrative Science Quarterly, 17.

Comte, A.; (1844); "Discurso sobre el espíritu positivo"; Editorial Logos. Diccionario de la Real Academia Española

Echevarría, K. Y Mendoza, X; (2001); "La especificidad de la gestión pública: el concepto de "management público"; Editorial FCE.

Edwards, R. (1979); "Contested terrain"; Basic Books.

Eliassen, Kjell; (1989); "Managing Public Organizations"; London: Editorial SAGE.

Etzioni, A. ; (1967); « Soziologie der Organisation » ; München.

Fayol, Henry, (1972); "Administración Industrial y General", Sao Paulo, Atlas.

Fernández R M. Margarita / Savall Henri. Coordinadores.(2004) "El modelo de gestión socio-económica en organizaciones mexicanas". Editorial UAM, México.

Foucault, Michel; (1981); "Un diálogo sobre el poder"; Alianza Editorial; Madrid; 1981.

Foucault, Michel; (1998); "El sujeto y el poder"; en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, 1988.

Giddens, A. (1984); "Central problems in Social Theory"; London, Edit. Mcmillan.

Gilbert, P y Thoening, J. ; (1992) ; « La gestion publique » , Paris.

Gilbert, Patrick (1980): « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques » ; Paris.

Gunn, Lewis ; (1987) ; "Perspectives on Public Management"; Academy of Managment Review.

Harmon, M. and Mayer R.; (1999); "Teoría de las organización para la administración pública"; Fondo de Cultura Económica.

Hobbes, Thomas; (1994); "El Leviatan"; Editorial Limusa.

Hood, C.; (1991); "A public management for all seasons?"; en Public Administration, Vol. 3, No 7, 1993.

Irlé, M. (1963): Soziale Systeme. Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen (Sistemas sociales - Un análisis crítico de la teoría de la organización formal e informal). Göttingen.

Jessop, (1995): "The regulation approach , governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change", *Economy and Society*, 24/3. p.307-333.

Katz, D., Kahn, R.; (1966); "The Social Psychology of Organizations". New York – London

Le Galès, P. (1995): "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45 N°1. pp.57-95.

Le Galès, P. (1998): "Regulations and Governance in European Cities", en *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 482-506.

Luhmann, N. (1994): *Funktionen und Folgen formaler Organisation (Funciones y consecuencias de la organización formal)*. Berlin. Pp. 284.

Maquiavelo, Nicolas (1970); "El príncipe"; Edit. Edime, 3ª. Edición, Madrid.

March, James; Olsen, Johan (1987): "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política"; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Mayntz Renate (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Instituciones y Desarrollo* N° 7, noviembre, Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>

Mayntz, R. (1985): "Sociología de la Administración Pública". Madrid: Alianza Universidad.

Metcalf, Les; (1990); "Public Management: From Imitation to Innovation", Herrero Hermanos, México.

Meyer, M.W. (1977): *Theory of Organizational Structure*. Indianapolis.

Mintzberg, H. (1979); "The Structuring of Organizations"; Englewood Cliffs.

Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J.; (1999); "Safari a la estrategia: Una visita guiada por la jungla del management estratégico" Editorial Garnica.

Montaño, L. (2005); "Organización y sociedad: un acercamiento a la Administración Pública mexicana"; en *Gestión y Política Pública*; Volumen XVI; Número 3; Segundo semestre; CIDE.

- Morgan, G. (2001); "Imágenes de la organización"; Editorial Alfaomega.
- Ohmae, Kenichi (1983); "La Mente del Estratega". México; McGraw-Hill.
- Parsons, T. (1956); "El sistema social"; Editorial Vertiente.
- Peters, B.G. (2000): "Governance and Comparatives Politics", en Pierre, J. (ed.) Debating Governance, Op.cit.. pp. 36-53.
- Pettigrew, A. (1973); "The politics of Organizational Decisión Making"; London, Tavistock.
- Pierre, J. (1999): "Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics", en Urban Affairs, vol. 34, nº 3, pp. 372-396.
- Pierre, J. (ed.) (2000a) Debating Governance, Oxford, Oxford University Press.
- Porter, M. /Lawler, E.E./ Hackman, J.R. (1975); "Behavior in organization"; New York; McGraw Hill.
- Prats, Joan (1989): "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las organizaciones públicas"; FCE, México.
- Presthus, R.; (1966); "The organizational Society"; New York.
- Prigogine, Ilya; (2003), "La ciencia de la complejidad"; Edit. Antroposmoderno, Madrid.
- Rodriguez, José, (1999), "El concepto de organización", Universidad de Alcalá. P. 18 -34.
- Rosenau, J. N. (1992): "Governance, order, and change in world politics",
- Rosenau, A., Czempiel, E.O. (comp.): Governancc withwithout Government: Order and Change in the World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, p.1-29.
- Savall H. et Zardet V.; (2004) ; « Recherche en Sciencies de Gestion: aprochhe cualimetricue. Observer el objet complexe" Económica, 2004, pp. 430.
- Savall Henri y Zardet Veronique; "La gestión socio-económica ala servicio del desempeño y de la calidad de las instuciones sanitarias"; Ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Latina para el Análisis de los Sistemas de Salud (ALASS), 1996,pp. 1-5.

Savall Henri, Zardet Veronique y Bonet Marc; (2000); "Mejorar los desempeños de las empresas a través de una gestión socioeconómica", co-edición ISEOR / OIT (Oficina Internacional del Trabajo).

Savall, H: (1975); "Enrichir le travail humain: la evaluation économique", Editorial Economica.

Scott, R.; (1974); "Muscle an Blood"; Editorial Dutton.

Schein, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass (trad: *La cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, 1988, Plaza y Janés).

Simon Saint: *Oeuvres*. Paris 1967, p.147.

Simon, H. Y March, J.; (1987); *Teoría de la Organización*; Ariel, Barcelona.

Smith, Adam.; (1776); "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones"; Ediciones Quinto Sol.

Stoker, G. (1999): *The New Management of British Local Government*, Basingstoke, McMillan.

Stoker, G. (2000): *The New Politics of British Local Government*, Basingstoke, McMillan.

Taylor, Frederick, (1911); « *Principles of Scientific of Management* »; *Scientific Management*; Harper and Brothers; Nueva York 1923.

Ulrich, H.; (1984); "Self – Organization and Management of Social Systems", editorial Prost.

Weber, Max; (1967); "El político y el científico", Alianza Editorial, Madrid.

Weber, Max; (1977); "Economía y Sociedad"; Fondo de Cultura Económica, México.

Por acuerdo del Señor Rector de
la Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Lic. Mario García Valdez se ordenó la impresión del
libro *Actores locales y sus acciones: una propuesta conceptual
para el análisis de la gobernabilidad a nivel municipal*,
cuya edición se terminó de imprimir en el mes de
Diciembre de 2011 en los Talleres Gráficos de la
UASLP, el tiraje fue de 500 ejemplares



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE SAN LUIS POTOSÍ



FACULTAD DE CONTADURÍA Y
ADMINISTRACIÓN



SECRETARÍA DE INVESTIGACION
Y POSGRADO

promep

ISBN: 978-607-7856-57-3



9 786077 856573