

ISSN 1606-8459

VERSION
DIGITAL

Gestión y estrategia

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 46

JULIO / DICIEMBRE 2014



Discusión de distintos tópicos
de gestión

Gestión y **estrategia**

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

Rector General

Dr. Salvador Vega y León

Secretario General

M. en C. Q. Norberto Manjarrez Álvarez

Unidad Azcapotzalco

Rector

Dr. Romualdo López Zárate

Secretario

Mtro. Abelardo González Aragón

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretario Académico de la División

Lic. Miguel Pérez López

Jefa de Departamento de Administración

Dra. María Teresa Magallón Díez

Coordinador de Difusión y Publicaciones de la División

Dr. Saúl Jerónimo Romero

Comité Editorial

Presidenta

Elvia Espinosa Infante

Editor

Teódulo Aquino Cruz

Raúl Coronilla Cruz

María Anahí Gallardo Velázquez

Asesores Externos

Alberto L. Bialakowsky (Argentina)

Alain d'Iribarne (Francia)

J. Ignacio Criado Grande (España)

Astrid Jaime Arias (Colombia)

Myriam I. Cardozo Brum (México)

Gestión y estrategia, año 23 número 46, julio-diciembre de 2014. Es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Administración. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan, C. P. 14387, México D, F. y Av. San Pablo Núm. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Delegación Azcapotzalco, C. P. 02200, México D. F. Teléfono 53 18 91 20 Ext. 129. Página electrónica de la revista: gestionyestrategia.azc.uam.mx. Correos electrónicos: gestionyestrategia@correo.azc.uam.mx, gestionyestrategia.uam.azc@gmail.com. Responsable, Elvia Espinosa Infante. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-1998-101217372000-102, ISSN 1606-8459 ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de licitud de título Núm. 6884 y Certificado de licitud de contenido Núm. 7976, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Fecha última de modificación diciembre de 2014, Tamaño del archivo 6.3 MB.

- La información, opinión, análisis y contenidos en esta publicación son responsabilidad de los autores.
- Está autorizada la reproducción total o parcial de este documento para fines educativos, sin fines de lucro, bajo la condición de que se indique la fuente de donde proviene.
- No está autorizado el empleo de este documento para su venta o para otros usos comerciales sin el permiso previo por escrito de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Gestión y **estrategia**

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 46

JULIO / DICIEMBRE 2014



DISCUSIÓN DE DISTINTOS TÓPICOS DE GESTIÓN

CONTENIDO

5 Presentación

Artículos

- 13 Constitución moral y principio de igualdad en el paradigma Neoconstitucional en México
Luis Eusebio Alberto Avendaño González
- 25 Nueva gestión pública y arreglo organizacional en el gobierno municipal de Texcoco
**Alejandro A. P. Aguilar Miranda
Berenice Jaime Romero**
- 43 Análisis de pertinencia de los programas mexicanos de desarrollo social en un contexto local heterogéneo (2009-2012)
**Antonio Inoue Cervantes
León Estebanjuan Alejo**
- 55 Estrategias de gestión del conocimiento para generar ventajas competitivas en pequeñas y medianas empresas en el Estado de México
**Raquel Arriaga Tapia
María del Rocío Gómez Díaz**
- 73 Tasas de interés pasivas y activas de tarjetas de crédito de instituciones financieras mexicanas y de otros países. Un análisis comparativo
**José Alberto García Nava
Sergio Pérez Jiménez
José Alberto Hernández Aguilar
Elba Adriana Silva Andraca**

91 Seguridad industrial: concepto y resignificaciones prácticas
José Luis Zarazúa Vilchis

109 Análisis de las relaciones laborales en la industria automotriz en la Ciudad de Córdoba, Argentina
Marina Valeria Falvo

Reseñas

127 Epifanías de Santiago de Chile: memorias del Congreso de ALAS
Reseña de:
Gabriel Restrepo

133 Los fundamentos de la responsabilidad social en la estrategia de la organización
*Hernández Vega, Ángel (2012), *El papel de la responsabilidad social en la estrategia de la empresa*, México, Panorama Editorial.*
Reseña de:
Raymundo Soto Sánchez

PRESENTACIÓN

En el marco de las celebraciones del Cuadragésimo Aniversario de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) entregamos el número 46 de la revista *Gestión y estrategia*; en esta ocasión bajo el título “Discusión de distintos tópicos de gestión”. La celebración por la que atraviesa nuestra universidad y la temática de la revista nos obliga a reflexionar sobre la gestión universitaria y al examinar los datos de quienes han dirigido la UAM durante 40 años, observamos que la gestión ha estado en manos de hombres.

Las universidades son emblemáticas en las transformaciones de las identidades de género, en ellas las mujeres han encontrado educación, se han acercado al arte, a la ciencia, se han permitido pensar su papel en la sociedad, transformando sus interacciones con los otros, lo que les ha posibilitado construir relaciones más equitativas. Las universidades son organizaciones pioneras y se encuentran a la vanguardia en la resignificación de las identidades de género.

El acceso de las mujeres a la educación superior les ha permitido ocupar un lugar en el espacio público, donde han podido no sólo trabajar sino ocupar puestos en la jerarquía administrativa dentro de las organizaciones. La formación universitaria es, ha sido y sigue siendo, un canal de movilidad social en general, pero en el caso de las mujeres, constituye un vector que acelera o precipita la posibilidad de transformación de los roles de género. Las universidades, al dotar de recursos (competencias) y credenciales (títulos de licenciatura, maestría, doctorado, postdoctorados) a las mujeres las coloca en condición de interactuar con estos recursos dentro de las organizaciones, generando dinámicas relacionales que posibilitan mayor equidad, sin que esto signifique que el ambiente socio-cultural intra y extra organizacional se modifique constituyendo *ipso facto* relaciones más equitativas entre los sexos.

Desde finales del siglo XIX, la presencia de mujeres en las Instituciones de Educación Superior es un flujo constante y en crecimiento. Primero en carreras consideradas básicamente femeninas y después en bastiones imaginados como terreno exclusivo de la masculinidad (Tuñón, 1997). En nuestro país, las mujeres iniciaron su ingreso a las universidades a finales del siglo XIX, la primera mujer que obtuvo un título como médico¹ fue en 1873 y la primera abogada² en 1898.

Al ingresar a las universidades como estudiantes, docentes e investigadoras han transformado su rol socialmente asignado por el de receptoras, usuarias, transmisoras y creadoras de un conocimiento que ha sido, en su mayor parte, monopolizado por hombres. Pero aún en este siglo XXI la presencia de las mujeres en la construcción del acervo científico es restringida, en este aspecto aún tienen un camino que recorrer. Junto a éste hay otro camino poco transitado y que genera desigualdad de género: la gestión universitaria. Así pues, aunque las universidades son pioneras en esta transformación aún está presente dentro de ellas la desigualdad.

La gestión en las universidades es importante porque hay que recordar que éstas cuentan con un presupuesto, emplean un volumen importante de personal docente y administrativo, adquieren para su funcionamiento gran cantidad de bienes, construyen edificios y otras infraestructuras, desarrollan en su seno políticas de investigación, formación, calidad e innovación, etcétera, de modo que llegan a convertirse en instituciones de gran relevancia para el desarrollo de su ciudad o país (Escolano, 2009).

Quienes toman las decisiones en todas las cuestiones a las que nos hemos referido en el párrafo anterior y en muchas otras, son académicos; así pues la UAM-A se encuentra gobernada por su pro-

pio personal académico, que goza de un poder de decisión que trascienden las decisiones puramente académicas.

La UAM está integrada por unidades universitarias, a través de las cuales lleva a efecto su desconcentración funcional y administrativa. Cada una de las unidades (Azcapotzalco, Cuajimalpa, Lerma, Iztapalapa y Xochimilco) resuelve sus propios problemas, sujetándose a la legislación universitaria y a sus disposiciones reglamentarias.

Cada unidad universitaria está dirigida por un rector y se organiza en divisiones y departamentos. Las divisiones se establecen por áreas del conocimiento y los departamentos por disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas. Cada división está a cargo de un director y al frente de cada departamento hay un Jefe de Departamento (RO, 2014: Art. 3).

La Unidad Azcapotzalco está conformada por tres divisiones y sus departamentos:

Unidad Azcapotzalco

1. División de Ciencias Básicas e Ingeniería (DCBI)

- a) Departamento de Ciencias Básicas.
- b) Departamento de Electrónica.
- c) Departamento de Energía.
- d) Departamento de Materiales.
- e) Departamento de Sistemas.

2. División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH)

- a) Departamento de Administración.
- b) Departamento de Derecho.
- c) Departamento de Economía.
- d) Departamento de Sociología.
- e) Departamento de Humanidades.

3. División de Ciencias y Artes para el Diseño (DCyAD)

- a) Departamento de Evaluación.
- b) Departamento de Investigación y Conocimiento.
- c) Departamento del Medio Ambiente.
- d) Departamento de Procesos y Técnicas de Realización (RO, 2014: Art. 4).

El doctor Romualdo López Zárate, actual Rector de la Unidad Azcapotzalco, en su Plan de Desarrollo Institucional 2014-2024 señala:

*La UAM se unirá a otras instituciones, entre ellas las de educación superior, para alcanzar la igualdad de género. Esta debe manifestarse en adecuaciones a la normatividad, igualdad de oportunidades, conciliación de la vida profesional y personal, estadísticas de género y diagnósticos con perspectiva de género, lenguaje, sensibilización de la comunidad universitaria, estudios de género en la educación superior y finalmente combate a la violencia de género en el ámbito laboral y escolar. **Esta política es necesaria porque el prestigio, los ingresos, el poder, el acceso a la gestión a los cargos en la universidad sigue estando de forma abrumadora mayoritariamente en manos masculinas.** El género persiste aún como un criterio diferenciador de poder en nuestra universidad (PDI, 2014: 26).*

Los datos duros que llevan al rector a formular lo anterior son los siguientes: sólo tres mujeres han sido rectoras en la Unidad Azcapotzalco; sólo una mujer ha ocupado la Secretaría de la Unidad.

En la Dirección de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH) únicamente dos mujeres han sido directoras y en las jefaturas de Departamentos de esta División los datos son los siguientes:

- Administración: 7 mujeres (53%),
- Derecho: 0 % de mujeres,
- Sociología: 5 mujeres (45%),
- Economía: 2 mujeres (17%),
- Humanidades: 6 mujeres (75%).

Los datos de la División de Ciencias Básicas e Ingeniería (DCBI) son más representativos de la exclusión femenina, únicamente una mujer ha ocupado la dirección. En las jefaturas de Departamento de esta Dirección los datos son los siguientes:

- Ciencias Básicas: 0% de mujeres,
- Electrónica: 0% de mujeres,
- Energía: 3 mujeres (27%),
- Materiales: 1 mujer (10%),
- Sistemas: 1 mujer (10%).

La Dirección de Ciencias y Artes para el diseño (DC-YAD) ha sido ocupada dos veces por mujeres y en las jefaturas de los diferentes Departamentos:

- Evaluación del Diseño en el Tiempo: 3 mujeres (30%),
- Investigación y Conocimiento para el Diseño: 5 mujeres (20 %),
- Procesos y Técnicas de Realización: 3 mujeres (18%),
- Medio Ambiente para el Diseño: 1 mujer (10%).³

Como se observa, la rectoría de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como sus Direcciones y Jefaturas de Departamento han sido ocupados mayoritariamente por hombres.

La presencia de mujeres en la gestión universitaria ha generado varias investigaciones, una de ellas es la de María Rita Sánchez Moreno (2005) la cual arrojó datos interesantes, merecen mención los siguientes:

1. Las mujeres universitarias tienen un estilo de gestión "flexible" adaptándose a las exigencias más que adoptando un estilo estable de ejercicio del rol.
2. En ellas predomina una visión policrónica del tiempo, basada en la realización simultánea de múltiples tareas a la vez.
3. El interés por el cuidado de las relaciones sociales entre los miembros del grupo de trabajo caracteriza las gestiones femeninas.
4. El trabajo universitario implica docencia e investigación. Entre las mujeres universitarias que hacen gestión se presenta un deterioro de la dedicación a las tareas de investigación como principal consecuencia del ejercicio de tareas de gestión universitaria. Cuando se ocupa un cargo de gestión, las profesoras siguen dedicando el tiempo necesario a la docencia y a la atención a los alumnos. Sin embargo, las tareas de investigación pasan a un segundo o tercer plano; incluso en ocasiones se posponen hasta que finalice el periodo de gestión.
5. La presencia de mujeres en ámbitos de decisión es escasa y dista mucho de ser equilibrada respecto a la de los hombres a pesar de que

cada día más mujeres egresan de las universidades.

6. Además, el acceso de la mujer a los cargos de responsabilidad en la universidad se pospone en su carrera profesional. Diferentes razones contribuyen a este hecho. En primer lugar, la atención a la familia por una parte y la priorización del desarrollo profesional de la pareja se constata como una de las principales razones de esta circunstancia.

Agregando a lo señalado por Sánchez Moreno, debemos decir que hay otros espacios universitarios donde la mujer está mal situada o tienen escasa presencia, estos son: los comités de evaluación, dictaminadoras (donde se establece la concesión de becas), juntas directivas, patronato, etcétera.

Las académicas son mujeres que para lograr su desarrollo profesional se enfrentan a limitaciones en el campo de la cultura organizacional donde se conoce como el "techo de cristal" (Martínez, 1997). El concepto de techo de cristal, utilizado en un primer momento por las académicas estadounidenses, está definido como aquella situación laboral por la cual las mujeres han hallado una superficie invisible ubicada como plano superior, más allá del cual no pueden acceder. Su carácter de invisibilidad está dado por el hecho de que no obedece a criterios establecidos ni a normas o leyes impuestas de manera clara y objetiva, sino a un conjunto de expectativas, actitudes y valoraciones latentes; éstas sólo se ponen en evidencia cuando se analiza el fenómeno de la dificultad de las mujeres a acceder a ciertos puestos laborales que suponen ocupan posiciones de poder (Burin, 1993).

Los mecanismos culturales de discriminación en las Universidades incrustados en el marco de una cultura general aún identifican a la mujer dentro del espacio privado, el de la vida doméstica. Ante la ausencia de medios que faciliten compatibilizar las tareas de gestión con la vida personal y familiar, las académicas han procurado equilibrar las exigencias familiares y profesionales a partir del esfuerzo personal. La doble jornada de trabajo (entendida ésta como cubrir un horario completo en una organización y después cumplir con las labores domésticas asignadas socialmente al rol femenino) permea las vidas de las académicas en puestos de gestión.

En opinión de Escolano (2009) el poder académico se sustancia en dos niveles: de un lado, la ocupación de cargos directivos en la estructura orgánico-funcional del sistema y, de otro, la influencia sobre los órganos decisorios del sistema institucional sobre el que se asienta la vida académica y científica. El primero de estos aspectos, el de la autoridad o poder derivado de las posiciones que se ocupan en la organización, es fundamental.

El desempeño por parte de las académicas de los cargos y la composición por sexos de los órganos de gobierno, dirección y gestión de la institución, constituye indiscutiblemente, uno de los indicadores fundamentales del poder organizacional, de las relaciones de poder entre hombres y mujeres dentro de la institución y de la participación y protagonismo de las académicas en las decisiones de política universitaria. Este es, por tanto, un ejercicio de poder directo que no cabe menospreciar particularmente por la carga simbólica y la alta visibilidad que observa (Escolano, 2009).

Pensamos que las académicas no se convertirán en miembros en pleno derecho en su hábitat profesional mientras sigan subsistiendo déficits de representatividad de las mujeres en los diferentes ámbitos de decisión universitaria, tan notables como los que existen hoy en día en la universidad.

Es necesaria la presencia de mujeres dirigiendo a las universidades. Pocas han incursionado en estos terrenos. Los datos apuntados han puesto de manifiesto que una verdadera democratización del espacio universitario hace necesario un grado superior de participación de las mujeres en los cargos, instancias y mecanismos de gestión.

Hemos decidido iniciar esta presentación con una mirada desde el género a la gestión, en este caso la gestión universitaria, ya que nos encontramos celebrando 40 años de vida de la UAM, como se señaló. Dejemos hasta aquí nuestra reflexión sobre la gestión universitaria y recordemos que el eje de discusión del presente número de la revista *Gestión y estrategia* es: "Discusión de distintos tópicos de gestión". Como se ha podido observar, la gestión tiene múltiples abordajes, las miradas sobre ésta son diversas y las metodologías para atrapar el fenómeno también diversas. Muestra de ello es el inicio de esta presentación y los artículos que contiene la revista. En algunos, la preocupa-

ción se centra en lo que se ha dado en llamar la Nueva Gestión Pública; otro más, en la gestión del conocimiento, alguno más en la seguridad industrial, otro en las relaciones laborales, etcétera. La mayoría, atravesados por la problemática siempre presente de la gestión.

Ahora abordemos el contenido del número 46 de la revista *Gestión y estrategia*. El primer artículo, "Constitución moral y principio de igualdad en el paradigma neoconstitucional en México" es un trabajo de Luis Eusebio Alberto Avendaño González, el cual tiene por objetivo describir la evolución constitucional a partir de la cual se construye el nuevo derecho mexicano. Propone analizar la pertinencia de que tanto el estudio de la Constitución se realice mediante la incorporación de la moral, así como de la aplicación del principio de la igualdad como parámetro de la interpretación constitucional bajo la racionalidad y justificación de las decisiones judiciales, que guarden consistencia y coherencia al paradigma del neoconstitucionalismo. La metodología empleada consistió en realizar un estudio y sistematización de las resoluciones a cargo del Poder Judicial Federal en México en la aplicación del modelo Neoconstitucional y respecto del cual se podía mostrar la presencia y evolución de la interpretación moral, así como el principio de igualdad jurídica en la interpretación de la Constitución.

En seguida se encuentra el trabajo de Alejandro Aguilar y Berenice Jaime, que lleva por título "Nueva Gestión Pública y arreglo organizacional en el gobierno municipal de Texcoco". Desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) los autores hablan del grado de avance de la NGP a nivel municipal. Se preguntan: ¿La recurrencia de la NGP ha influido las estructuras y funcionamiento gubernamentales en el municipio? ¿Es sólo discursiva? ¿Reconfigura las instituciones públicas municipales? El trabajo busca contribuir a entender, a partir de un estudio de caso, el efecto de la NGP en el Arreglo Organizacional (AO) de un gobierno municipal. Su valor, sin duda, es heurístico, pero se suma al ánimo de revisar el enfoque de la NGP, tan presente hoy en las instituciones públicas. Sobre la metodología utilizada los autores señalan que a fin de cumplir las pretensiones analíticas de la investigación se construyó la argumentación con base en la estrategia de investigación cuantitativa con el objetivo

de recolectar, de manera indirecta, datos cuya frecuencia permitiera entender los procesos derivados de los principios y herramientas de la NGP que incidieron en el arreglo organizacional de un marco situacional específico. Seleccionaron como universo de estudio el Municipio de Texcoco de Mora y analizaron particularmente su administración gubernamental durante el período 2006-2009. Los métodos utilizados por los autores fueron: análisis-síntesis, muestreo selectivo de informantes clave y censo; mismos que fueron utilizados de manera complementaria.

El tercer artículo de la revista es "Análisis de pertinencia de los programas mexicanos de desarrollo social en un contexto local heterogéneo 2009-2012". Este es un trabajo presentado por Antonio Inoue Cervantes y León Estebanjuan Alejo, en el proponen que las recurrentes crisis económicas en México han propiciado que los gobiernos destinen parte de sus recursos en la implementación de políticas y programas públicos enfocados a procurar el mejoramiento de las condiciones de vida, mismos que son sumamente cuestionados en su efectividad. Consultando diferentes fuentes y sin trabajo de campo, elaboran cuadros que ilustran la pertinencia de dichos programas de apoyo, con lo cual pretenden demostrar que la mayoría de los programas de desarrollo social durante el período 2009-2013 no han sufrido ajustes sustantivos en su diseño que los hagan más cercanos a la realidad en la que fueron establecidos, simplemente han procurado precisar la definición de la población objetivo o establecer acciones para ampliar la participación sin institucionalizar o formalizar dichas acciones, aseguran los autores.

Raquel Arriaga Tapia y María del Rocío Gómez Díaz presentan el artículo que lleva por título "Estrategias de Gestión del Conocimiento para generar ventajas competitivas en pequeñas y medianas empresas en el Estado de México". Este trabajo muestra resultados de una investigación que se realizó con la finalidad de explorar la manera en que las pequeñas y medianas empresas aplican la gestión del conocimiento e identificar elementos potenciales para incrementar su competitividad. Las autoras seleccionaron siete dimensiones a observar (adquisición, creación, captura, organización, transmisión, aplicación y evaluación del conocimiento), con las cuales diseñaron una en-

trevista a profundidad que aplicaron a directivos de tres pequeñas y medianas empresas. Lo que encontraron fue que se llevan a cabo algunas acciones de manera incipiente relacionadas con la gestión de conocimiento y que ésta puede constituirse en un factor potencial para la generación de ventajas competitivas.

El siguiente trabajo fue presentado por José Alberto García Nava, José Alberto Hernández Aguilar, Sergio Pérez Jiménez y Elba Adriana Silva Andraca, y se titula "Tasas de interés pasivas y activas de tarjetas de crédito de instituciones financieras mexicanas y de otros países. Un análisis comparativo". Este artículo tiene como objetivo comparar las tasas de interés activas de instituciones financieras en México y en otros países, particularmente las referidas a tarjetas de crédito y busca probar la hipótesis de que México está entre los países cuyos bancos comerciales cobran las tasas de interés activas más altas en tarjeta de crédito, destacando las instituciones financieras con participación mayoritariamente mexicana. Para poder comprobar lo anterior los autores realizaron un análisis multivariante, comparando: las tasas de interés activas cobradas en México y en otros países en el año 2013, el número de tarjetas emitidas por los diferentes bancos comerciales en México en el año 2013, el Índice de Capitalización Bancaria (ICAP) y las instituciones financieras con inversión mayoritariamente extranjera en México.

"Seguridad Industrial: concepto y resignificaciones prácticas", es el trabajo presentado por José Luis Zarazúa Vilchis que tiene como objetivos: definir adecuadamente los conceptos de seguridad industrial, seguridad empresarial y protección civil, partiendo de la legislación y reglamentos respectivos. También se propone señalar el número y porcentaje de empresas en las que se presenta la confusión de los conceptos anteriores, para ello se auxilia de los resultados de cuestionarios levantados por sus estudiantes aplicados en empresas de la Ciudad de México. Asegura que el concepto de seguridad industrial, cuyo significado pareciera transparente y claro, va adquiriendo una significación diferente en algunas empresas, a tal grado que se va deformando y homologando con otras nociones relacionadas con la seguridad, pero que no refieren a la operación misma de la organización.

En seguida, Marina Valeria Falvo contribuyó con el artículo “Análisis de las relaciones laborales en la industria automotriz en la ciudad de Córdoba, Argentina”. La autora, utilizando diferentes fuentes bibliográficas como base fundamental de su investigación nos introduce a la dinámica laboral de la industria automotriz, la lucha obrera y el rol del Estado en la ciudad de Córdoba, Argentina en los últimos 25 años. La autora analiza teóricamente el conflicto desde diversos aspectos, con énfasis en los centros de trabajo. Incorpora la discusión teórica a partir de un conflicto iniciado a principios de 2013, que caracteriza de manera breve. Concluye planteando la posibilidad de un conflicto en pleno desarrollo.

Finalmente, presentamos dos reseñas “Epifanías de Santiago de Chile: memoria del congreso de ALAS” en el que Gabriel Restrepo nos muestra lo acaecido en el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, celebrado del 26 de septiembre al 2 de octubre de 2013. El último trabajo es “Los fundamentos de la responsabilidad social en la estrategia de la organización” donde Raymundo Soto Sánchez nos reseña el libro *El papel de la responsabilidad social en la estrategia de la empresa*, de Ángel Hernández Vega, publicado por Panorama Editorial, en el que se exponen los principios básicos de una empresa socialmente responsable.

No podemos concluir sin expresar un reconocimiento a todos quienes intervienen en la elaboración de esta revista. El trabajo de ésta es un proceso de creación colectiva de la ciencia, del conocimiento, su papel no es sólo de difusión. Las revistas de la UAM convocan, articulan, organizan y difunden entre la comunidad científica las discusiones, avances, resultados de un permanente proceso colectivo de generación de conocimiento; además, nuestra revista no tiene una finalidad comercial, sino exclusivamente académica y de servicio social. Este trabajo es realizado por el esfuerzo de un equipo.

Todos los que intervienen en la construcción de *Gestión y estrategia* realizan un trabajo arduo y desinteresado. El Comité editorial es trascendental, sin el la revista simplemente no sería publicada. También tenemos que agradecer a nuestros colaboradores de diferentes universidades del país y del extranjero. A los dictaminadores quienes des-

interesadamente apoyan con sus conocimientos y su tiempo. El trabajo secretarial de la señora María Teresa Ángeles Arellano siempre es importante, y por último no queremos terminar sin señalar el significativo trabajo realizado por las señoritas María Fernanda Vargas Carranza y Nayeli Martínez Rodríguez, estudiantes de la licenciatura de administración, quienes prestan su servicio social en la revista. A todos gracias.

Elvia Espinosa Infante
Presidenta del Comité Editorial

Antonio E. Zarur Osorio
Profesor Investigador del Departamento de
Administración

Notas

¹ Matilde Petra Montoya Lafragua (1857-1938) fue la primera mujer que pudo graduarse como médica en la República Mexicana. Ingresó a la Escuela Nacional de Medicina en 1870, recibió su título en mayo de 1873. Pero el camino no fue fácil, la sociedad conservadora a través de varios periódicos la acusó de “masona y protestante”, etiquetada como la “impúdica y peligrosa mujer que pretende convertirse en médica”.

Cuando estudiaba, varios docentes y alumnos opositores solicitaron que se revisara su expediente antes de los exámenes finales del primer año, objetando la validez de las materias del bachillerato que había cursado en escuelas particulares. Montoya fue dada de baja. Entonces pidió que le permitieran cursar esas materias (latín, raíces griegas, matemáticas, francés y geografía) para revalidarlas en la Escuela de San Ildefonso. Su solicitud fue rechazada debido a que en el reglamento interno de la escuela el texto señalaba “alumnos”, no “alumnas”.

Matilde escribió al Presidente de la República, Porfirio Díaz, quien dio instrucciones al Secretario de Ilustración Pública y Justicia, Lic. Joaquín Baranda, para que “sugiriera” al Director de San

Ildefonso dar facilidades para que la Srita. Montoya cursara las materias en conflicto, ante lo que no le quedó más remedio que acceder.

Estudiar no fue fácil, maestros y alumnos se negaban a tomar clases con ella etiquetándola de “esa mujer que sólo pretendía ver cuerpos de hombres desnudos”. Fue necesario que ciertas materias las cursara a solas con el cadáver de estudio.

Cuando solicitó su examen profesional se topó nuevamente con el obstáculo de que en los estatutos de la Escuela Nacional de Medicina se hablaba de “alumnos” y no de “alumnas”, por lo que le fue negado el examen. Una vez más, dirigió una carta al presidente Porfirio Díaz, quien decidió enviar una solicitud a la Cámara de Diputados para que se actualizarán los estatutos de la Escuela Nacional de Medicina y pudieran graduarse mujeres médicas. Como la Cámara no estaba en sesiones y para no retrasar el examen profesional de Montoya, el presidente Díaz emitió un decreto. Los ataques no se hicieron esperar, pues se publicó que Matilde Montoya se había recibido por decreto presidencial.

Para su examen profesional, en lugar de disponer del Salón Solemne de Exámenes Profesionales, se le asignó un saloncito menor, pero llegó un mensajero avisando que el señor presidente Porfirio Díaz asistiría al examen acompañado de su esposa y algunas amistades, rápidamente abrieron el salón de actos solemnes para realizar el examen.

Matilde P. Montoya es un ejemplo de tenacidad en la persecución de un sueño, ridículo para unos, imposible para otros y reprobado por los demás. Abrió a la mujer mexicana el camino de las ciencias. Fuente: Asociación Nacional de Médicas Mexicanas, A. C.

² La primera abogada de nuestro país fue María Asunción Sandoval, quien cursó la carrera entre 1892 y 1898, como se puede comprobar en su expediente localizado en el Archivo Histórico de la UNAM, con número de cuenta 2083. En el año de 1898 se tituló en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Su examen profesional fue captado por toda la prensa nacional debido a su corta edad y a la fama que ésta obtuvo por un caso que llevó en su práctica como pasante,

en el cual demostró la inocencia de una mujer acusada de asesinato (Galicia, 2010).

³ Los datos de los primeros 25 años de gestión fueron tomados de López, Z. R., González, C.O.M. y Casillas, A. M. (2000). Una historia de la UAM: sus primeros 25 años. Los datos de los últimos 15 años fueron proporcionados por la Oficina Técnica del Consejo Académico (OTCA) la que en colaboración con la maestra María Cristina Hernández Cervantes, recopilaron la información en el marco de los festejos del Cuadragésimo Aniversario de la UAM-A.

Fuentes bibliográficas

Escolano, Esther (2009), “El poder como asignatura pendiente de las académicas en las universidades españolas”, en María Antonieta Chávez Gutiérrez, et. al. (Coordinadoras), *Género y trabajo en las universidades*, México, Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

López, Z. R., González, C.O.M., y Casillas, A. M. (2000), *Una historia de la UAM: sus primeros 25 años*, 1a. ed., vol. I y II, México, Grupo Noriega Editores/Editorial Limusa, SA de CV.

Martínez, Vázquez Griselda (1997), “Mujeres ejecutivas. En la búsqueda del equilibrio entre trabajo y familia”, en: *Familias y Mujeres en México: del modelo a la diversidad*, Compiladoras: Soledad González Montes y Julia Tuñón, México, Editorial Era, El Colegio de México, UNAM.

Sánchez Moreno, María Rita (Directora), Julián López Yáñez, Cristina Mayor Ruiz, Paulino Murillo, Elena Hernández De La Torre, José Manuel Lavié Martínez, Mariana Altopiedi (2005), *La mujer en la dirección y gestión de las organizaciones universitarias: problemática, estilos de liderazgo y contribución al desarrollo institucional*, España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Políticas de Igualdad, Instituto de la Mujer, Universidad de Sevilla.

Tuñón, Julia (1998), *Mujeres en México. Recordando una historia*, México, Conaculta, Editorial Planeta.

Tuñón, Julia (1997), “Introducción: Del modelo a la diversidad: mujeres y familia en la historia mexi-

cana”, en González Montes, Soledad y Julia Tuñón (compiladoras), *Familia y mujeres*, México, Colmex.

Publicaciones periódicas

Galicia García, Eva María (2010), “¿Sabías qué?”, en Carpe Diem, *Boletín del Voluntariado Social de la Facultad de Derecho de la UV*, año 2, núm. 3, marzo-mayo, México, Xalapa, Veracruz.

Otras fuentes

Asociación Nacional de Médicas Mexicanas, A. C. <http://medicasmexicanasac.tripod.com/pag6an-tecedentes.htm>.

Burin, Mabel (1993), “Subjetividad femenina y salud mental”, ponencia presentada en el *Coloquio de Género y Salud Femenina*, México, INNSZ y CIESAS.

PDI (2014), Plan de Desarrollo Institucional de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana 2014-2024, sec. 2, Valores y principios de la Unidad Azcapotzalco, p. 26.

RO (2014), Reglamento Orgánico, Ley Orgánica, Título Primero de la Universidad, cap. I, de su Naturaleza y organización, Legislación Universitaria, UAM 2014, art. 3 y 4, pp. 17 y 18.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE TEXCOCO

Alejandro A. P. Aguilar Miranda

Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario Texcoco de la UAEM

Berenice Jaime Romero

Docente del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario No. 35, Centro Universitario Texcoco de la UAEM

Resumen

Este artículo aborda de dos maneras, cuestiones relativas a la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional: de manera general, considera que la gran difusión que han adquirido los diferentes enfoques emergentes, como la propia NGP, no se ha acompañado de la investigación suficiente para valorar el efecto real que puede causar en la Administración pública actuante; de manera particular, se aproxima a esta discusión a través de información empírica recabada en ocasión de un trabajo de investigación, enfocado en el periodo 2006-2009 del gobierno municipal en Texcoco, Estado de México. En el marco conceptual se describe el perfil de la NGP, así como dos de sus principales herramientas, la Gestión Estratégica y la Gestión de Calidad, las cuales son tratadas como variables independientes; después, se atiende el AO, como variable dependiente, formando el concepto a partir de las contribuciones de la TO.

Palabras clave: Gerencia Pública, Gestión de Calidad, Análisis Organizacional.

Abstrac

This article approach matters on the NPM influence about the organizational arrangement in two different ways: in a general way the article considers that the big sonority by the different emerging approaches such as NPM have not be accompanied by sufficient research to value their real effects on the acting Public Administration; in a particular way, this discussion is near across the empirical information gathered during a research project focused on the period 2006-2009 in the municipal government in Texcoco, Estado de Mexico. In the conceptual framework the profile of the NPM is described, as well as two of its main tools, Strategic Management and Quality Management, which are treated as independent variables, then the OT is attended as a dependent variable, forming the concept due to the OT contributions.

Keywords: Quality Management, Strategic Management, Organizational Analysis.

Introducción

El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha resultado tan polémico como seductor en la atención de los asuntos públicos, ya sea como herramienta de análisis o como menú de instrumentos en la operación; su presencia es indiscutible, aunque no su eficacia. El uso de la NGP en los diferentes niveles gubernamentales es recurrente. Se ha perfilado como una opción viable para establecer orientaciones y prácticas encaminadas a contrarrestar los problemas de agencia del aparato administrativo del Estado.

A nivel internacional, las experiencias de intervención y acción estatal relacionadas con la NGP integran visiones diversas que han generalizado una serie de reformas y políticas presupuestarias, financieras, organizativas y directivas. Estados Unidos, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, Canadá, Francia, Alemania, España, Italia, Grecia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela son escenarios con visiones diversas y propuestas comunes respecto a la NGP, por lo que constituyen referentes obligados para el análisis publiadministrativo.

En México, el gobierno federal ha dado cuenta de la recurrencia de la NGP en los últimos cuatro periodos, como parte de los planteamientos de la *Reforma del Estado* que han sido integrados en los programas y proyectos de modernización administrativa. Los gobiernos estatales replican este ejercicio (Martínez Vilchis, 2007) a fin de seguir las directrices del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Consecuentemente, no es extraño que los principios de la NGP sean introducidos en las agendas y/o prácticas municipalistas.

La importancia de documentar el grado de avance de la NGP a nivel municipal implica observar los alcances que ha tenido sobre los cambios experimentados en organizaciones específicas, como es el caso del gobierno de Texcoco. La pregunta obligada es, por tanto, ¿La recurrencia de la NGP ha influido en las estructuras y funcionamiento gubernamentales de dicho municipio? ¿Es sólo

discursiva? ¿Reconfigura las instituciones públicas municipales?

Después de dos décadas de NGP, la agenda de investigación se encuentra nutrida y comprometida a brindar explicaciones y evaluaciones sobre su eficacia, así como a sugerir enmiendas o, en el caso más agudo, a buscar alternativas. Este trabajo es una contribución para entender, a partir de un estudio de caso, el efecto de la NGP en el Arreglo Organizacional (AO) de un gobierno municipal. Su valor, sin duda, es heurístico, pero se suma al ánimo de revisar el enfoque de la NGP, tan presente hoy en las instituciones públicas.

El horizonte temporal y espacial de este trabajo comprende el periodo 2006-2009 del gobierno municipal en Texcoco, Estado de México. El objetivo trazado fue identificar los elementos de la nueva Gestión Pública (Gestión Estratégica —GE— y Gestión de Calidad —GC—) presentes en los documentos programáticos y normativos,¹ con el propósito de valorar su incidencia en el arreglo organizacional.

La óptica del trabajo

En atención a que las categorías centrales en este trabajo son la NGP y el AO, este apartado persigue el propósito de esclarecer su contenido conceptual. En el primer caso, escudriñaremos su origen y significado, así como dos de sus principales derivaciones,² a saber, gestión estratégica y gestión de calidad. En el segundo caso, con el auxilio de la Teoría de la Organización (TO), acuñaremos el concepto de AO, fenómeno que supondríamos impactado por la NGP.

La Nueva Gestión Pública

Los elementos fundacionales de la NGP —de acuerdo con Omar Guerrero (2000)— se encuentran, en primera instancia, en el surgimiento de la administración pública estadounidense con Woodrow Wilson y del advenimiento de las Ciencias del Management (Manejo). No obstante, el uso del concepto de NGP surge como categoría analítica tras la necesidad de “usar los recursos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un

mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos” (Oliás de Lima, 2001: 3).

El concepto de nueva gestión aplicado a los asuntos públicos es relativamente reciente y está directamente relacionado con las percepciones del programa económico ideológico liberal. De hecho, es producto de las nuevas tendencias sobre la capacidad del Estado y los cometidos del quehacer gubernamental que están directamente relacionados con las exigencias de la globalidad para dar atención y solución a los problemas públicos.

La NGP es, en principio, un conjunto de conceptos, propuestas, supuestos, tecnologías y herramientas orientado a mejorar el desempeño en el quehacer publiadministrativo, bajo la premisa de aumentar su eficiencia y eficacia. Es algo más que un modo de hacer las cosas, “es fundamentalmente un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea o proyecto” (Hood, 1991). Pretende ser una alternativa de actuación para hacer frente a la diversidad de intereses, demandas y problemas presentes en las organizaciones gubernamentales.

El entendimiento de la NGP, por tanto, sólo puede alcanzarse a través del reconocimiento de los criterios esenciales que la caracterizan. Para ello, diversos autores y analistas —como Bozeman, Barzelay, Osborne, Gaebler, Crozier y Barbera— han identificado, pese a sus diferentes posturas, ciertos principios que corresponden a dicho enfoque (ver Cuadro 1) y constituyen las bases sobre las cuales se han orientado las reformas neogerenciales en contraposición al modelo tradicional de la administración pública descrito por Weber. Al respecto, es importante precisar que aunque dichos principios no son aplicados de manera rigurosa en cada una de las experiencias de la NGP deben ser tomados en cuenta para comprender sus alcances y poder determinar los desafíos que plantea su implementación.

Las reformas orientadas bajo los principios de la NGP son, en sí mismas, una amalgama de oportunidades, estrategias y tácticas cuya viabilidad y éxito depende de: las condiciones específicas de los escenarios en los que se aplican, las políticas y acciones que dirigen los gobiernos para imple-

mentarlas y los métodos usados para soportar y contrarrestar los obstáculos de la reforma (Schick, 2002). Ciertamente, la conformación híbrida de la NGP ha sido el resultado de una compleja contribución de diferentes disciplinas, diferentes cosmovisiones y diferentes expectativas, la cual adquiere características específicas de acuerdo al contexto que la recibe.

Entre las aportaciones disciplinarias, la Economía Neoclásica ha proveído a la NGP fundamentos microeconómicos (control de gastos, cálculo de costo-beneficios y estrategias de productos de mercado) y pretensiones racionalizadoras que entienden el éxito en la eficiencia técnica y económica. Las premisas adoptadas por la NGP son que el Estado no tiene gran relevancia y sólo interviene en aquellos asuntos que los ciudadanos no pueden resolver a través del mercado, por lo que debe buscar la eficiencia organizacional a través de procesos de mejora permanente de los servicios prestados, el aprovechamiento del potencial de los funcionarios, la orientación a la consecución de objetivos y una estructura organizativa horizontal y basada en procesos (Navas, 2010).

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), a contrapelo de la Economía Neoclásica, considera que el ambiente (cargado de externalidades) y la vida de las organizaciones se combinan de tal manera que su resultado es capaz de determinar el comportamiento de los individuos (North, 2006). Se diría que el NIE examina, precisamente, los aprendizajes que permiten a las organizaciones adaptarse, reducir los costos de transacción, facilitar los intercambios y promover las transacciones comerciales y el comercio (North, 2006; Peters, 1999; Williamson, 1985; Powell y DiMaggio, 2001); este bagaje es aprovechado por la NGP para comprender de mejor manera la vida de las organizaciones y las instituciones que se fincan a lo largo de su historia.

La Ciencia Política, como productora de conocimiento en torno a las relaciones políticas entre los miembros del colectivo, incluye el estudio de la lucha por el poder y de las instituciones que se generan en tal proceso, consecuentemente, coincide con la NGP (en su vertiente pública) en el análisis de estructuras y funcionamiento de la gestión pública. Merecen mención puntual los análisis com-

Cuadro 1
Principios de la NGP

Principios	Características principales
Privatización	Tiene como meta reducir la intervención del Estado en la economía. Comprende no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.
Contractualización	Implica la celebración de contratos para que empresas o suministros privados proporcionen los bienes o servicios que debe garantizar el gobierno, con lo que pretende economizar los costos de los procedimientos administrativos.
Modularización	Busca agilizar y hacer más efectivos a los sistemas operativos. Disminuye el tamaño de los organismos superiores a través de la utilización de autoridades y agencias autónomas. Consiste en crear varias rutinas (funciones o procedimientos) y así segmentar los problemas y hacerlos más entendibles y solucionables para los miembros de la organización.
Ejecución gerencial	Hace referencia a la importancia radical que tienen los gestores públicos profesionales para desarrollar la táctica y consecución material de los objetivos marcados por los políticos. Enfatiza que los gobiernos deben otorgar un alto grado de flexibilidad a los funcionarios, generar incentivos que incrementen la eficiencia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.
Descentralización	Propugna por una organización compuesta por unidades operativas con capacidad de autocontrol, de decisión y de maniobra. Implica proporcionar programas de capacitación para empleados, auspiciar técnicas y mecanismos para la toma de decisiones y la transferencia de autoridad. Es en sí mismo, un instrumento dirigido al empoderamiento de los empleados y equipos operativos administrativos.
Eficiencia	Se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado con el mínimo de recursos y tiempo disponibles.
Eficacia	Es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción y mediante un diseño organizativo adecuado y los incentivos apropiados.
Rendición de cuentas	Implica la apertura, accesibilidad y transparencia de las administraciones públicas, para que la ciudadanía pueda conocer y evaluar su gestión.
Control de gestión	Es un instrumento enfocado en el control presupuestal, el control programático, el control del desempeño gubernamental y el control de la evaluación de impactos de programas y políticas .
Simplificación administrativa	Consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos.
Colaboración entre los sectores público y privado	Tiene por objeto la realización de una actuación global e integrada, en la que se pretende lograr la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicios públicos o relacionados con actuaciones de interés general.
Innovación	Busca la reconfiguración y cambio de funciones, estructuras, comportamientos y relaciones dentro de las organizaciones gubernamentales.

Fuente: elaboración propia.

portamentistas, impulsados por Herbert Simon (1982) y David Easton (2001), que acentúan, a través del examen de la toma de decisiones, los tipos de racionalidad y los problemas de relaciones entre políticos y funcionarios.

La Gerencia Privada, cuyo análisis se orienta a conocer la forma en que las organizaciones alcanzan sus objetivos, considerando su entorno operativo (Metcalf, 1999), ha ofrecido a la NGP categorías como eficiencia y efectividad, las cuáles son tomadas del modelo de pensamiento individualista y racional (Mokate, 2006: 17). Su propósito práctico—pese a las dificultades que implica adoptar dichos principios dentro de la perspectiva colectiva, estratégica y social de las organizaciones— es conducir, armonizar y dar coherencia a las operaciones de las empresas a través de la administración-dirección que implica previsión, organización, coordinación y control. Aboga por otorgar mayor autonomía a los mángers (gerentes), reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados (Cejudo, 1995).³

La Teoría de la Elección Pública, como “estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado; es la aplicación de la Economía a la Ciencia Política” (García Sánchez, 2007: 39), condición que le permite analizar cómo se comportan los individuos y cómo toman decisiones de manera racional; buscando optimizar los beneficios de sus decisiones orientadas a la asignación de recursos, por definición limitados (Meny y Thoenig, 1992).

La Teoría de la Organización o de las Organizaciones (TO) ha procurado entender la estructura y funcionamiento de las organizaciones, así como el entorno en el que interactúan, pero además, se ha ocupado de generar conocimiento para lograr apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones de los fenómenos organizacionales. La relación con la NGP se ha establecido por la coincidencia de entender el mundo organizacional como un entramado que se teje a partir de relaciones de interdependencia, comportamientos complejos y limitantes cognoscitivas, políticas, económicas y decisionales de sus actores.

Todas estas contribuciones, de muy diversa facturación, han hecho de la NGP un enfoque de reco-

nocida riqueza conceptual e instrumental. Pero lo interesante es que existe en el medio académico y profesional, con énfasis diferenciados respecto a sus disciplinas progenitoras. Justamente, dependiendo de tal énfasis, es que se ha forjado un binomio que tipologiza a la NGP; Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, si acordamos con Bozeman (1998).

El enfoque de Nueva Gestión Pública alude a una serie de propuestas que pretenden ser el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico de la arcaica “administración pública” (Arellano, 1995). Resalta la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública y retoma las preocupaciones tayloristas sobre la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos. Es un enfoque que busca aprendizajes dentro del complejo comportamiento de las organizaciones públicas, con base en las aportaciones, comunicación y consenso entre académicos, administrativos y políticos.

La Nueva Gerencia Pública “tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas” (Sánchez González, 2001: 37). “Es el conjunto de métodos de análisis y de decisión que permiten a los gobiernos reconceptualizar sus acciones” (Cabrero, 1999). Se constituye como una opción centrada en la dirección de las administraciones públicas para enfrentar las crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad propias de fines del siglo XX.

La distinción nominal se ha resuelto a favor de la expresión Nueva Gestión Pública, sin olvidar que aún persisten ambos enfoques que, dependiendo del énfasis ya comentado, moldean el dispositivo de análisis (categorías y/o el diseño de la estrategia de intervención). Aunque la NGP se ha nutrido de diversas técnicas gerenciales enfocadas al cambio organizacional, y ello le valdría la etiqueta de conocimiento tecnológico, en la perspectiva de los investigadores ha generado una serie de marcos conceptuales (gestión estratégica y gestión de calidad, por ejemplo) encaminados a interrogar a la realidad publiadministrativa, es decir, de la NGP se reconoce un menú de opciones de

intervención práctica, pero también de categoría y conceptos para mejorar la comprensión de lo que de hecho sucede.

No existe un menú preciso sobre las técnicas de la NGP para el cambio organizacional, aunque, a manera de ejemplo (Del Castillo, 2007), se pueden enunciar las siguientes: modificación de la conducta organizacional, administración por objetivos, desarrollo gerencial, desarrollo organizacional, auditoría administrativa, ciclo de control, entre otras. En este trabajo se han tomado dos enfoques, a los cuales se ha extraído una serie de propiedades que pudieran verse reflejadas en el AO, a saber, gestión estratégica y gestión de calidad.

Gestión estratégica

En el origen de la Gestión estratégica se encuentra la planeación —consignada como un elemento fundamental dentro de los modelos de decisión racional que tuvieron gran resonancia tras la crisis de desarrollo mundial de posguerra—, pero en el despliegue se encuentra la institucionalización de un sistema, el cual se objetiva por la estructuración y funcionamiento con enfoque estratégico, es decir, el pensamiento estratégico atraviesa todos los elementos de la organización gubernamental (organigrama, funcionograma, servidores públicos —en sus actitudes y aptitudes—).

El sistema de Gestión estratégica transforma (deshubla), gracias a las competencias gerenciales de los funcionarios, los grandes objetivos de la planeación (estratégica) en objetivos de corto plazo, susceptibles de operación y evaluación en periodos cortos. Dicho de otra manera, la misión de la organización se programa para ser atendida en el día a día, aportando evidencia sobre la corrección del rumbo para alcanzar la visión planteada, lo que permite tareas de ratificación y rectificación.

El sistema de Gestión estratégica monitorea el comportamiento del entorno; detectando y neutralizando amenazas, pero también localizando y aprovechando oportunidades. En una relación dialéctica, el sistema de Gestión estratégica lee lo que ocurre en el entorno para ajustar su interior, pero también opera sobre su interior para posicionarse en su entorno. Sus principios de dirección son “la preocupación por el largo plazo;

integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas; una perspectiva externa que acentúa la anticipación; y la formación de los cambios en el medio; además de estar atento a la práctica del poder político” (citado en Martínez, 2007: 25).

Se han generado diferentes modelos para guiarse en el proceso de gestión estratégica, tales como 1) el modelo empresarial de toma de decisiones estratégicas, 2) el modelo incremental y 3) el modelo de planeación (Mintzberg, 1974), a los cuales les corresponden, respectivamente, intereses diferentes como la innovación; consideraciones sobre el poder de los miembros de la organización; y la planeación del futuro deseado, aunque no pierden de vista la esencia del enfoque estratégico. Visto como proceso, la gestión estratégica involucra tres momentos importantes de análisis: pasado, presente y futuro (Betancourt, 2006), a diferencia de otras opciones de análisis y operación que se centran sólo en alguno de ellos. Esta visión panorámica del tiempo se constata en la serie de pasos presentes en el proceso, a saber: creación de la misión estratégica, diagnóstico estratégico, proyecto de integración para la estrategia y los objetivos, creación de objetivos estratégico, diagnóstico para la acción, y establecimiento de la estrategia (Arellano, 2003).

Del amplio contenido de la gestión estratégica se han extraído dos variables (Véase cuadro 2) que, por su representatividad temática en este enfoque, pueden ser reveladoras al ponerlas en operación y acopiar información empírica.

Gestión de calidad

La Gestión estratégica, como ha sido concebida aquí, ofrece un gran ángulo de visión para resaltar los asuntos con valor estratégico que han de ser atendidos por la organización; crea el qué hacer para obtener éxito, construye la agenda. Sigue, entonces, el cómo hacer las cosas que han sido concebidas por el pensamiento estratégico. La Gestión de calidad es la consecuencia lógica (no cronológica) de la Gestión estratégica; sus tareas de planeación, monitoreo, control, certificación y enmienda están encaminadas a asegurar resultados satisfactorios para los usuarios.

Cuadro 2
Variables e indicadores sobre Gestión estratégica

Variables e indicadores	Que buscan verificar
Descentralización	Si existieron procesos de transferencia de funciones, recursos y competencias del centro a la periferia, bajo la idea de que los diferentes niveles de la organización se involucren en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
Transferencia de autoridad	Si los eventuales procesos de descentralización incluían transferencia de autoridad; condición necesaria para la generación de equipos con atribuciones suficientes en el sistema de gestión estratégica.
Mecanismos de toma de decisiones	Si existieron mecanismos que horizontalizarán la toma de decisiones.
Programas de capacitación para empleados	Si existieron políticas de capacitación dirigidas a formar mejores cuadros de personal, receptivos de nuevas funciones, recursos y competencias.
Desregulación (Recursos económicos)	Si existieron estrategias de desregulación para ejercer de manera más eficaz los recursos económicos.
Desconcentración (oficinas gubernamentales)	Si se crearon nuevos espacios de trabajo para redistribuir las actividades de la organización.
Planeación estratégica	Si el sistema de planeación (obligación juridificada) se ajustaba a los criterios del pensamiento estratégico.
Misión	Si la misión se construyó de manera participativa y si se socializó suficientemente para guiar a la organización en el desempeño cotidiano.
Visión	Si la visión se construyó de manera participativa y si se socializó suficientemente para guiar a la organización hacia el futuro deseado.
Objetivos	Si los objetivos de la organización son claros y asimilados por los miembros de la organización.
Actividades del proceso de planeación	Si el proceso de planeación se estructuró participativamente, procurando reflejar la relación individuo-organización.
Estrategias	Si se definieron políticas de desempeño que consideraran las características y circunstancias internas de la organización, así como los elementos del entorno, es decir, estrategias íntimamente ligadas a los objetivos organizacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de Arellano (2003), Betancourt (2006), Martínez (2007) y Mokate y Saavedra (2006).

Las tareas particulares de la Gestión estratégica y la Gestión de calidad coinciden y se entretajan para cumplir la tarea mayor, la cual consiste en la generación de valor.⁴ Hoy, estrategia y calidad son de sonoridad recurrente; es poco probable que una organización compleja no hable de los principios que orientan estos conceptos, sin embargo, la asimilación de los contenidos al sistema cultural de la organización, representa un reto intelectual

y político, acaso porque es contradictorio o diferente a arreglos organizacionales pasados. El hecho de que los gobiernos se descentren en algunos tramos de la gestión pública; de que las sociedades actuales se hayan pluralizado y reanimado políticamente; de que los mercados hayan dinamizado la vida asociada; de que la ciudadanía se haya desplazado de ser mero objeto de la administración pública a ser sujeto de la misma; y

el hecho de que la tendencia globalizadora y emergencia de circunstancias competitivas determinen la configuración de la gestión pública, demanda nuevas formas de actuar, que consideren qué, cómo y para qué.

En otro orden de ideas, la Gestión de calidad ha sido definida⁵ de múltiples maneras, sin embargo, podríamos señalar que una de las características infaltables es la congruencia. Así, si estamos hablando de generar valor en la función pública, la gestión debe configurar sus estructuras, procesos y búsqueda de resultados de manera coherente, de forma tal que las diferentes secuencias dentro de la organización estén acopladas para servir en el proceso y para servir en los resultados.

A diferencia de otras propuestas, de carácter sólo técnico-instrumental, para mejorar la gestión pública, la calidad, en su fase ulterior, como calidad total, incluye herramientas duras, como las derivadas del pensamiento estadístico, y suaves, como las derivadas de la centralidad del cliente y el personal de las organizaciones.

Sin ignorar las grandes y diversas aportaciones de los diferentes pensadores y tratadistas de la calidad,⁶ acudimos a la lista compendiadora que Luis Aguilar (2006) ofrece de los principios de calidad: focalización en el cliente;⁷ organización por procesos; con atención al punto final de la prestación del servicio; empoderamiento y dignificación del personal; control del proceso; y mejora continua.

Estos principios no representan una receta que ha de seguirse paso por paso; implican la construcción de una cultura, en tanto que aspiran a modificar información, creencias, expectativas y, en general, el sistema de valores relativos al arreglo organizacional.

En el Cuadro 3 se pueden apreciar las variables de la Gestión de calidad e indicadores que han de documentarse empíricamente en este documento.

Arreglo organizacional

El AO es un desprendimiento de la TO, por lo que es menester entender esta para comprender el primero. La TO constituye un conjunto de enfoques, estrategias y herramientas encaminados al estudio, diseño y transformación de las organiza-

ciones en general, sin embargo, ha cobrado cierta singularidad cuando se enfoca en la atención de las organizaciones públicas, acaso, justamente, por la pública notoriedad y responsabilidad que implican; se define como “el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones” (Harmon y Mayer, 2001: 33).

La TO en el sector público es de vieja data y se ha inscrito en la administración pública desde los pioneros planteamientos de Woodrow Wilson, Herbert Simon, Paul Appleby, Robert Dahl y Dwight Waldo. Ha avanzado por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multideterminado y cambiante (Ibarra y Montaña, 1989). Sus líneas de investigación tienen razón de ser en el hecho de que “el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales “vivas” que producen culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales (Cabrerero, 1998: 11).

Las diferentes contribuciones a la TO han permitido entender la conformación de estructuras formales e informales en la organización, la interacción de las organizaciones en sus contextos, el proceso de toma de decisiones, el comportamiento humano, la complejidad organizacional y los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones (Ramírez, 2000). Sus más legítimos representantes, es decir, la Administración científica y la Teoría clásica de la administración, las Teorías de la burocracia, la Escuela de las relaciones humanas, la Teoría de las estructuras contingentes, la Escuela del comportamiento, la Escuela de las nuevas relaciones humanas, la Escuela del análisis del poder y el discurso organizacional y la Ecología de las poblaciones, entre otros, dan cuenta de la versátil y heterogénea historia que le caracteriza, así como de su tendencia ecléctica, pero también son testimonio de la complejidad del mundo organizacional, propio de las sociedades contemporáneas.

Cuadro 3
Variables e indicadores sobre Gestión de calidad

Variables e indicadores	Buscan verificar
Calidad	Que, a diferencia de los sistemas tradicionales, la gestión se orienta a resultados y sobre la base de satisfacción del ciudadano-usuario, por lo que sus procesos han de ser estandarizados una vez que se verifica su idoneidad.
Visión del ciudadano como cliente	Que los bienes y servicios públicos se ofrecieron bajo la premisa de que el ciudadano es quien paga por ellos y merece congruencia en la atención que le brinda la organización.
Evaluación del desempeño	Que existieron mecanismos de evaluación del desempeño, tales como los de la Familia ISO, certificación de competencias y acreditación de programas, entre otros.
Áreas u oficinas para la calidad	Que existieron áreas u oficinas creadas ex profeso para diseñar, procurar y evaluar programas de calidad.
Mecanismos, instituciones y reglamentos existentes	Que en los programas y normatividad se contemplaron políticas de calidad.
Centro de quejas y atención ciudadana	Que existieron puntos reales y efectivos para recibir y procesar las quejas y opiniones del ciudadano-usuario.
Mecanismos para resolución de conflictos	Que existieron mecanismos para atender conflictos internos, en el reconocimiento de que en el marco de las relaciones humanas es recurrente su aparición, pero que no deben afectar el desempeño organizacional ni la atención al público ciudadano.
Encuestas de satisfacción del cliente	Que existieron sistemas de consulta ciudadana sobre el desempeño, productos y servicios públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar (2006) y Martínez (2007).

La organización, como categoría de análisis es escurridiza; se puede intentar su definición a partir de sus objetivos (Hoyle, 1996); como explicación al arreglo moderno del sistema de dominación (Max Weber, 1978); como descripción del sistema social y las formas de interrelación entre sus diferentes componentes (Luhmann, 1996); como artefactos culturales (Greenfield, 1986); o bien, en consonancia con Arellano (2003:13) “como constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines. Sus componentes son grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales,

y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos”, lo que nos permite inferir que se determinan antropogénicamente.

Para zanjar la confusión y polémica en torno al estudio generalista de las organizaciones, es decir, para describir la peculiaridad (y con ello contribuir a la definición) de las organizaciones públicas, es necesario considerar que: 1) Éstas no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente; 2) Tienen privilegios y posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones; 3) El entorno de su gestión es más intenso y complejo por las interacciones entre sociedad y gobierno; 4) Reciben la influencia de las presiones de naturaleza

social, política y económica; 5) La determinación de sus objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural; 6) Reciben fuertes presiones internas y externas, que dificultan la eficacia y la eficiencia de su gestión; 7) Su rendimiento es muy difícil de medir o de evaluar. Su estructura y procesos deben ser transparentes con el objeto de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones; 8) Deben observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etcétera, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones; 9) La gestión de su personal suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil de modificar las conductas negativas y de potenciar o premiar las conductas positivas o funcionales; 10) La gestión de sus recursos financieros es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos y 11) Sus campos generales de actuación son: interorganizacional, intraorganizacional y el de la organización frente al individuo (Harmon y Mayer, 2001: 56).

Ahora bien, la organización adquiere en determinado tiempo, espacio y circunstancia cierta configuración que la hace única e irrepetible, y de cuyo resultado esperamos ver su arreglo, vale decir, su arreglo organizacional. Para entender el AO hay que considerar que “la acción y efecto de arreglar o arreglarse, se refiere a reducir o sujetar a regla, ajustar, conformar, componer, ordenar o concertar algo” (*Diccionario de la Real Academia Española*, 1992: 197). Consecuentemente, el arreglo organizacional se define a partir de los patrones o marcos de relación, comunicación y actuación bajo los cuales se desarrolla la vida organizacional.

El arreglo organizacional es el resultado de la dinámica organizacional. Se expresa mediante los valores, motivaciones, actitudes, comunicaciones, percepciones, comportamientos, actuaciones, aprendizajes, estrategias políticas, sistemas de recompensas, conflictos y niveles de empoderamiento de los individuos y grupos dentro de un marco de trabajo organizativo. Se preocupa por dos dimensiones: la valorativa (teleológica), que alude al proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, y la factual (causal, técnica), que alude al proceso por el cual se define la división del trabajo y la distribución de autoridad y responsa-

bilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan al desarrollo organizativo con sus recursos, competencias y especializaciones.

El arreglo organizacional es, entonces, el conjunto de articulaciones —en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder y entre actores— para concatenar acuerdos de conformidad, respecto a los objetivos de convivencia, dirección y coordinación dentro de la organización. Es la estructura real del proceso de decisiones independientemente de su correspondencia con la estructura formal. Involucra ajustes internos que permiten adecuar el funcionamiento interno de la organización y sus relaciones con el contexto externo.

En la idea de entender la incidencia que pudiera tener la NGP en el AO, en el siguiente cuadro se han confeccionado una serie de indicadores, reveladores del estado alcanzado por la expresa intención de cambio en el gobierno local.

Definidos los principales elementos conceptuales, se puede replantear la idea de este trabajo en los siguientes términos: la intención manifiesta (en los documentos programáticos y normativos) del gobierno municipal de Texcoco de incorporar en su administración pública elementos de la gestión estratégica y gestión de calidad, propios de la NGP, debió haber determinado el arreglo organizacional. Esta cuestión se investigó con el propósito de documentar la relación entre la intención manifiesta y el arreglo organizacional en el periodo de gobierno 2006-2009.

Metodología

El escenario bajo el cual se desarrolló este estudio fue Texcoco de Mora, enclavado en el oriente del Estado de México. Pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México y se localiza a 25 kilómetros del Distrito Federal. Uno de los aspectos que brindan relevancia a dicha localidad es su presunta evolución política y administrativa, que aunque puede ser gradual, la ha enmarcado la alternancia política, dotándola de interés para explorar sus posibilidades de nuevos estándares de gestión e innovación gubernamental.

Cuadro 4
Variables e indicadores sobre Arreglo organizacional

Indicadores	Que buscan
Estructura organizacional	Verificar la cantidad y calidad de espacios y dependencias orientados hacia la NGP.
Estructura institucional	Verificar la proclividad de las normas (formales e informales) hacia la NGP.
Cambio organizacional	Determinar si el cambio organizacional fue inducido bajo criterios de la NGP.
Funciones organizacionales	Determinar si las (nuevas y perenes) funciones buscaron adecuarse a los criterios de la NGP.
Mecanismos de control	Verificar que los mecanismos de control (contraloría interna, sistemas de auditoría externa, sistemas de transparencia) se condujeron hacia la NGP.
Liderazgo	Verificar si los miembros de la organización se adueñaron de los procesos, en el sentido de asimilarlos como estándares de calidad.
Cotos de poder	Verificar que los cotos de poder se canalizaron hacia la satisfacción ciudadana o mejora del desempeño.
Trabajo en equipo	Determinar si la organización impulsó y/o encausó la formación de equipos de trabajo.
Procedimientos, documentos de procesos y manejo de información	Verificar si la organización documentó deliberadamente sus diagnósticos, diseños, desempeño y evaluaciones como mecanismo de aprendizaje y mejora continua.

Fuente: elaboración propia a partir de Hoyle (1996), Ramírez (2000) y Simon (1982).

A fin de cumplir las pretensiones analíticas de la presente investigación se construyó la argumentación con base a la estrategia de investigación cuantitativa con el objetivo de recolectar, de manera indirecta, datos cuya frecuencia permitiera entender los procesos derivados de los principios y herramientas de la NGP que incidieron en el arreglo organizacional de un marco situacional específico. En consonancia, se seleccionó como universo de estudio al Municipio de Texcoco de Mora y se analizó particularmente su administración gubernamental durante el período 2006-2009. Los métodos utilizados fueron: Análisis-síntesis, Muestreo selectivo de informantes clave y Censo; mismos que se utilizaron de manera complementaria.

El método Análisis síntesis implicó el análisis de diferentes estudios generales referentes a la NGP y el AO la identificación de las características de interés para la disertación y la utilización de éstas como modelo para identificar los elemen-

tos presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco, y finalmente, la síntesis de los elementos de la NGP en el AO para estar en condiciones de llevar a cabo la reflexión práctica. La técnica utilizada de este método fue la sistematización documental; mediante la elaboración de instrumentos como la ficha de trabajo bibliográfica y la ficha de trabajo hemerográfica.

El método Muestreo selectivo de informantes clave se justificó en el hecho de que se requería seleccionar personas de manera intencional,⁸ para obtener información clasificada respecto al arreglo organizacional del municipio de Texcoco y los niveles de incidencia de la NGP. Este método se basó en el proceso "bola de nieve", puesto que a partir de la identificación de un informante clave, este condujo a la identificación de otro informante y así subsecuentemente.⁹ La técnica utilizada de este método fue la entrevista estructurada o dirigida, la cual se llevó a cabo mediante

una guía de entrevista que se aplicó a diez informantes representativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009.

El período de aplicación de las entrevistas fue del 16 de noviembre de 2010 (fecha de los oficios de presentación) al 12 de agosto de 2012, fecha de la última entrevista efectiva con el Presidente Municipal. Para el caso de los directivos del gobierno municipal que no fue posible entrevistar, el período de contacto se extendió hasta el 19 de agosto de 2011, fecha en que se decidió finalizar esta etapa de la investigación y trabajar con las entrevistas obtenidas.

La duración de las entrevistas no estuvo prefijada, sino que respondió a las necesidades de los entrevistados para expresar sus puntos de vista sobre los temas planteados; aunque el tiempo promedio para cada entrevista fue de una hora y media. Al concluir los temas de la guía de entrevista se consultó a cada entrevistado si deseaba agregar algo más, situación que se aprovechó para abundar en algunos puntos específicos y complementar las respuestas emitidas con anterioridad. Al finalizar cada entrevista se realizó la despedida y se recaló el agradecimiento por el tiempo concedido y la disposición para la entrevista.

El método Censo se realizó únicamente al personal sindicalizado que se encontraba laborando en alguno de los departamentos o áreas del Ayuntamiento de Texcoco durante el mes de agosto de 2010; se obtuvieron 110 encuestas. Para su aplicación se elaboró un cuestionario que inmiscuía escalas de actitud y se usó un registro censal. El cuestionario que se aplicó quedó conformado por cuatro tópicos: 1) Descentralización, 2) Planeación Estratégica, 3) Calidad y 4) Organización. Dichos tópicos tenían la intención de explorar la incidencia de los principios de la NGP en el arreglo organizacional durante la administración municipal 2006-2009. Para ello, se buscó —en primer lugar— conocer aspectos generales de los informantes y posteriormente dilucidar a través de sus experiencias los elementos de la NGP que conocían y habían aplicado durante su gestión.

En términos de codificación de datos y tratamiento de resultados de los cuestionarios se estructuró una base de datos y se utilizó el programa de computadora denominado SPSS (Statistical

Package for the Social Sciences) para obtener los indicadores estadísticos más significativos que permitieran el análisis. Esto posibilitó identificar datos descriptivos, y a la vez, mediante el Coeficiente paramétrico de Pearson, medir el grado de correlación entre ciertos valores de gran interés para la investigación.

En resumen, las decisiones metodológicas de la investigación, como se evidencia, giraron en torno a hacer una caracterización preliminar del fenómeno que había que esclarecer y plantear formalmente el problema objeto de estudio; presentar el marco teórico a partir de la revisión de la literatura más relevante; explorar la realidad e imaginación de un supuesto plausible, con verdadero significado en el marco teórico y contextual antes delimitado; y llevar a cabo un estudio empírico orientado a la verificación (o refutación) de la capacidad explicativa del supuesto planteado.

Resultados y discusión

La NGP en Texcoco se introdujo en la administración municipal 2006-2009 con la intención de dar un giro estratégico y operativo a la organización. En materia programática y normativa el gobierno municipal diseñó instrumentos con contenido directamente relacionado con la NGP. Los principios y herramientas (convertidos en variables e indicadores) arriba enunciados, fueron sustantivamente identificados y, posteriormente, buscados en el AO.

De la sistematización de las respuestas obtenidas en la encuesta a los empleados y en la entrevista a los servidores públicos del gobierno municipal, se desprendió la aseveración de que la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional del municipio de Texcoco se manifestó en algunos aspectos dentro del arreglo organizacional.

En materia de perfil técnico profesional se evidenció que 50% de los empleados tenía bachillerato y licenciatura y 76.6% más de tres años de experiencia profesional en sus cargos. No obstante, el hecho de que no existía relación entre escolaridad y puesto desempeñado —dato inferido gracias al Coeficiente de Correlación r de Pearson— fue un aspecto que evidenció una gran limitante para alcanzar la GE y la GC en el gobierno municipal.

El principio de descentralización, aunque fue perceptible dentro del arreglo organizacional, no alcanzó los niveles esperados para asegurar la GE pese a que existían programas de capacitación para los empleados, desregulación de recursos económicos y desconcentración administrativa. En términos de transferencia de autoridad se evidenció que no se llevaba a cabo en todos los niveles de la estructura gubernamental, puesto que 80% de los entrevistados dejó entrever que la transferencia de autoridad se daba entre los altos mandos, es decir, entre el presidente municipal y los directores administrativos. La descentralización, por tanto, sólo se perfilaba en los mandos medios y directores generales; lo que justifica que 71.2% de los encuestados visualizara una toma de decisiones centralizada, cuyo reto era la sociabilización de los proyectos.

Respecto a los alcances de la GE, se corroboró que la organización municipal formuló su Misión y Visión por escrito en los documentos programáticos y normativos (PDM, PDU), sin embargo, estas sólo eran conocidas y comprendidas por el presidente municipal, los integrantes del Ayuntamiento y los directores de área y no por todo el personal y colaboradores. El arreglo organizacional, por tanto, demuestra vaguedades en torno a la definición clara del propósito y alcance de las actividades municipales; lo cual impidió que los diferentes actores organizacionales tuvieran la oportunidad de formular interpretaciones, cuestionamientos y/o transformación en torno a los mismos.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y programas de gobierno sólo 8.1% de los encuestados consideró que se había cumplido 100%; 23.4% aseveró que se había cumplido entre 80% y 99%; 43% entre 50% y 79%; y 19.8% menos de 50%. Estos datos permiten afirmar que la correlación entre definición de objetivos y porcentaje de cumplimiento era, de igual forma, muy alta. De modo que se determinó que la definición de objetivos de cada área en los planes, programas y proyectos fue determinante para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

En términos de la aplicación del Análisis FODA en las actividades laborales de los cuestionados se encuentra que fue utilizado recurrentemente por 47.7%. Pese a ello, 28.8% de los encuestados,

aunque lo había visto dentro de los planes y programas, no lo aplicó; y 23.5% de los empleados no sabía nada acerca de dicha matriz y tampoco entendía cuál era su funcionalidad estratégica para llevar a cabo una toma de decisiones justificada.

Respecto al proceso de planeación municipal, los altos mandos (90% de los entrevistados) aseguraron que este fue democrático y que estuvo abocado a propiciar la participación activa de todos los miembros de la administración y, especialmente, de la ciudadanía. No obstante, la participación en las actividades de planeación al interior del ayuntamiento se reconoció únicamente por 19.8% de los encuestados.

La GE, de acuerdo a los encuestados, fue recurrente e incidió en la organización municipal a través de la creación y actualización de reglamentos administrativos (51.4%), el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana (46.8%), la reestructuración de la administración municipal (49.5%), el otorgamiento de mayor autonomía a las áreas administrativas (36.9%), la creación de comisiones para la coordinación administrativa (53.2%) y la adopción de modelos organizacionales (30.6%).

Respecto al cumplimiento de las estrategias que se plasmaron en los planes y programas, 35.1% de los encuestados manifestó que sí se cumplieron, 16.2% que no y 48.7% que se cumplieron parcialmente. A su vez, 70% de los entrevistados manifestó que el porcentaje de cumplimiento de las estrategias fue de 75%, lo cual se logró gracias a las reuniones de gabinete administrativo, reuniones por proyectos y la ejecución inmediata de las acciones.

Las principales causas que impidieron el cumplimiento de dichas estrategias, de acuerdo con los encuestados, fueron la voluntad política (6.3%),¹⁰ la falta de recursos (8.1%), la falta de capacidad de los funcionarios (10.8%), la ausencia de participación ciudadana (1.8%), la separación entre planificadores y ejecutores (3.6%) y "cuestiones políticas" (0.9%). Al respecto, 90% de los entrevistados aseveró que las causas de incumplimiento estaban directamente relacionadas con la falta de recursos en algunos proyectos de gran impacto y el tiempo de periodo de la administración, puesto que existían proyectos a mediano y largo plazo que no se concretaron.

Los elementos dentro del gobierno municipal orientados a alcanzar la calidad en la gestión, de acuerdo con los encuestados, fueron la evaluación del desempeño, el impulso de áreas como la contraloría social y la gerencia municipal —orientadas al control de calidad—, la creación de equipos multifuncionales - capacitados para la toma de decisiones y el trabajo de gobierno -, la consulta ciudadana y la rendición de cuentas. Resaltaron que, a través de dichos elementos, se pretendió mejorar los trámites y servicios solicitados al gobierno municipal y concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones en la materia.

La opinión de los encuestados acerca de si la existencia de elementos relacionados con la gestión de calidad dio lugar a cambios dentro de la organización municipal fue la siguiente: 48.7% dijo que dichos elementos dieron lugar a cambios en la organización municipal, 28.8% que no y 22.5% que parcialmente. Considerando los datos anteriores, se ratificó que el gobierno municipal impulsó la integración de elementos de la GC que de una u otra forma fueron considerados por el encuestado como detonadores de cambios dentro de la organización municipal.

De acuerdo a los entrevistados, la Gestión de calidad incidió en el arreglo organizacional desde en el momento en que se incorporó la visión del ciudadano como cliente y esta se planteó discursivamente como la principal preocupación del gobierno. La GC representó la punta de lanza y el pretexto perfecto para crear la Gerencia Municipal y, a través de ella, buscó integrar los mecanismos, instituciones y reglamentos necesarios para brindar servicios de calidad. Asimismo, la GC constituyó un referente para que el gobierno canalizara las demandas y quejas de los ciudadanos a través de instancias como la Contraloría Municipal y la Contraloría del Poder Legislativo.

La encuesta evidenció (59.5%) que dentro de la estructura organizacional del gobierno había falta de claridad con respecto a las líneas de decisión, funciones, responsabilidades, responsabilidades y derechos de los diferentes actores. Ello, pese a que el liderazgo del presidente municipal era desplegado —en el gabinete y en las propias comisiones edilicias —como estrategia política para contrarrestar los hábitos administrativos indeseables (64%).

Los sistemas de recompensa para alcanzar los principios de la NGP en la organización municipal no fueron recurrentes (72.1%), en tanto no se logró consolidar tácticas de influencia por la falta de coordinación y la diversidad de intereses de los grupos de poder (66.7%). En consonancia, aún y cuando se auspició la creación de comisiones, las reuniones de gabinete, las reuniones con comités vecinales y delegados municipales y se crearon nuevas redes y alianzas estratégicas con otros niveles de gobierno; los encuestados no percibieron la NGP como un detonador importante de cambio organizacional.

Con todo ello, se determinó que la complejidad de la propia organización pública municipal dificultó que los cambios programados incidieran sustancialmente en el arreglo organizacional. Uno de los obstáculos que se presentó en el municipio de Texcoco para instrumentar la NGP fue el desconocimiento de los principios y herramientas de dicho enfoque por gran parte de los miembros de la organización gubernamental. Ello se debió a una ineficaz estrategia (o la ausencia de ella) para comunicar a los empleados las implicaciones, posibilidades, ventajas y requerimientos de dicha propuesta. Pese a ello, el gobierno municipal vio cristalizadas algunas de sus aspiraciones cuando al término de la administración 2006-2009 se evidenció que los planteamientos de la NGP en materia normativa y programática favorecieron, aun cuando fuera parcialmente, la planeación estratégica y la búsqueda de calidad en la estructura gubernamental.

Conclusiones

De acuerdo con las fuentes de información utilizadas, el gobierno municipal de Texcoco, Estado de México, 2006-2009, deliberadamente procuró que sus documentos normativos se orientaran con criterios identificados con la NGP, más aún, los funcionarios más importantes la autenticidad del intento y, con ello que también confiaron en la potencialidad del enfoque y de sus múltiples herramientas. Esto significa que, más allá de la moda, la NGP constituyó una guía en la administración pública; sin embargo, como lo revela el análisis del AO, no logró trascender a los mandos medios y, consecuentemente, al personal de base. Si bien es cierto

que la NGP se enfoca a los cuadros gerenciales o funcionarios de alto nivel, se esperaba que el efecto del éxito pudiera visualizarse genéricamente en la organización, pero no fue así, lo cual revela que es imprescindible fortalecer la comunicación, pero sobre todo la corresponsabilidad participativa de todos los actores involucrados dentro del AO.

El objetivo de este trabajo fue alcanzado satisfactoriamente si consideramos que el análisis del AO se convirtió en una “ventana” que permitió visualizar estructura, funciones, valores y percepciones (basados en buena medida en la NGP) de un gobierno con una orientación manifiesta. Pero además, nos permite alertar sobre el curso que puede seguir un gobierno que, aunque comprometido y delineado con cierta racionalidad, no trasciende la primera línea del equipo en funciones. Ya sea por la complejidad organizacional o por errores en el sistema, la voluntad es necesaria, pero no suficiente, en la consecución de determinada configuración organizacional, ello nos recuerda que al interior de estos particulares mundos pueden albergarse instituciones (normas, valores) diversas y hasta contradictorias entre los miembros que de suyo pueden ser diversos y altamente diferenciados.

La NGP aún no ha sido desahuciada en el mundo de la Administración pública, de hecho da muestras de vitalidad en organizaciones públicas grandes y complejas, pero ha de preocupar a estudiosos y practicantes que no logre trascender —en algunos casos como el presentado— el nivel discursivo. Sobre todo porque debe dar muestras de que, o es una alternativa en espera de ser bien establecida, o es un enfoque inviable para la solución de problemas públicos, tan recurrentemente complejos.

Notas

¹ Los documentos programáticos y normativos revisados fueron el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, el Bando Municipal de policía y buen gobierno, y reglamentos diversos.

² No es pretensión de este trabajo reducir el muy amplio conjunto de herramientas de la NGP. Opciones como *reingeniería de procesos* y *pensa-*

miento estadístico, entre otras, cobran alto valor por sí mismas; sin embargo, *gestión estratégica* y *gestión de calidad* se han caracterizado por su gran profusión, además, el trabajo de investigación que soporta este documento requería de un recorte en el número de variables que lo hiciera manejable, sin perder el contenido peculiar de la propia NGP.

³ Lo cual implica la necesidad de impulsar un sistema de rendición de cuentas con sus respectivas sanciones dentro de las organizaciones gubernamentales en todos los niveles de gobierno y sobre todo a nivel municipal.

⁴ En el viejo esquema de la administración pública del Estado desarrollista en México, la función pública era propia del gobierno, el cual monopolizaba, al menos discursivamente, el espacio público. Así, se entendía que la protección social, la dotación de bienes y servicios públicos y todo el resto del quehacer gubernamental, constituían la función pública, la cual, valorativamente, hacía al buen gobierno. Hoy, una vez que se ha replanteado el espacio público, y que se entiende que el gobierno es un poblador más del mismo, se aprecia el beneficio que genera un gobierno solo cuando se agrega valor a la comunidad. Es, entonces, diferente la función pública (el quehacer gubernamental) del valor público (el efecto producido por la acción gubernamental de calidad).

⁵ Cabe recordar que el concepto de calidad no es unívoco ni universal, y que está en función de los atributos que se le asocian. Para Juran (1990), se define a partir del punto de vista del cliente y en la medida en que este percibe que los productos son adecuados al uso; para Deming (1989), se define a partir de la satisfactoria estandarización de los productos, cuyo resultado los hace superiores con respecto a otras ofertas; el *American National Standards Institute*, lo define a partir de la consideración total de las propiedades del producto que lo hacen capaz de satisfacer las necesidades; ISO, lo refiere como la característica propia de un producto, proceso o sistema que tiene las cualidades de satisfacer las necesidades definidas, básicamente, por el destinatario.

⁶ Por mencionar a los más importantes, destacan como tratadistas de la calidad, W.E. Deming (1989), J.M. Juran (1990), K. Ishikawa (1997) y Ph. Crosby (1994).

⁷ Luis Aguilar (2006: 354) se anticipa a la recurrente discusión sobre la pertinencia de concebir al ciudadano como cliente. Argumenta que la categoría de ciudadano es sustantiva y que, inscrita en un régimen republicano, le son propios diversos adjetivos en ocasión de sus múltiples relaciones con el Estado. Así, es sujeto obediente de las leyes, elector de las autoridades públicas, contribuyente fiscal de la hacienda pública, opinador sobre los asuntos de interés público, eventualmente conscripto en defensa del Estado de pertenencia, usuario de los servicios públicos y, ocasionalmente, cliente, sin el sentido mercantilista del término. El ciudadano no pierde tal condición por las relaciones que sostiene con el Estado; los adjetivos sólo le ubican circunstancialmente. En el caso de ciudadano-cliente se alude a la persona (u organización) que recibe un producto, independientemente de si las circunstancias son de escenarios de competencia o no.

⁸ El criterio básico de la intencionalidad para la selección de los informantes clave fue que ocuparan puestos estratégicos dentro de la administración del gobierno municipal en el período 2006-2009, es decir, que su incidencia fuera relevante en la toma de decisiones, en la formulación de los programas de acción, en la ejecución y/o legitimación de las estrategias. Por lo que se entrevistó al Presidente Municipal, al Secretario Particular del H. Ayuntamiento, al Gerente Municipal, al Director de Servicios Públicos, al Director de Transporte y Vialidad, a cuatro regidores y a un presidente de Comité Vecinal.

⁹ Para llevar a cabo la técnica de bola de nieve, el investigador pidió al primer informante (licenciado Eliseo Edmundo Rosales) los nombres y ubicación de otras personas que llenaran el perfil de sujetos deseados para el estudio y así subsecuentemente. A través de estas referencias se localizó al resto de los informantes y se les solicitó la entrevista correspondiente.

¹⁰ La cual se explica por el hecho de que no se observaron suficientes alianzas entre los diferentes actores del gobierno municipal para alcanzar en su totalidad lo propuesto en los planes y programas municipales.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Arellano, David (2003), "Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública, su situación actual*, México, FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999), "Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales" en Cabrero y Nava (coords.), *Gerencia pública municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cabrero, Arellano y Amaya (2003), "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en Arellano, Cabrero y Del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cejudo, Guillermo (2009), "Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México/IAPNL.
- Cerrillo Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: introducción*, Madrid, INAP e Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Crosby P., B. (1994), *Calidad total para el siglo XXI*, México, McGraw-Hill.
- Deming W., E. (1989), *Calidad, Productividad y competitividad*, Díaz de Santos, Cambridge.
- Easton, David (2001), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Greenfield, T. B. (1986), "Theory about organization: a new perspective and its implications for schools", en Bush, T., *Approaches to school management*, London, Harper & Row.

- Guerrero, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Harmon, Michael y Richard Mayer (2001), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1989), *Teoría de la Organización: Fundamentos y controversias*, México, UAM Iztapalapa.
- Juran J. M. (1990), *Juran y la planificación para la calidad*, Madrid, Díaz de Santos.
- Luhmann, Niklas (1996), *Organización y decisión. Autoipoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Anthropos.
- Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México*, México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, España, Ariel.
- Metcalfe, L. y Sue Richards (1999), *Improving Public Management*, London, European Institute of Public Administration/Sage.
- Mintzberg, Henry (1974), *The Nature of Managerial Work*, Canada, Prentice Hall.
- Mokate. Karen y José Jorge Saavedra (2006), *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales*, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- North, Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Olías de Lima, B (Coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Peters, B. Guy (1999), *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, España, Editorial Gedisa.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (2001), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Ramírez Macías, José de Jesús (2000), "Teoría de la organización: metáforas y escuelas" en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del campo gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM.
- Simon, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- Williamson, O. E. (1985), *Las Instituciones económicas del capitalismo*, Nueva York, Free Press.

Publicaciones periódicas

- Arellano Gault, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE.
- García Sánchez, Isabel María (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, España: Universidad de Salamanca.
- Hood, Ch. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.
- Hoyle, E. (1996), "Organization Theory in Education: Some issues", en *Actas del IV Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Tarragona.
- Schick, Allen (2002), "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", en *OECD Journal on Budgeting*, Francia: Chef du Service des Publications.

Otras fuentes

- Betancourt Tang, J.R. (2006), *Gestión Estratégica: "Navegando hacia el cuarto"*.
- Paradigma, edición electrónica gratuita en www.eumed.net/libros/2006c/220/. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2010.
- Navas Quintero, Andrés (2010), "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio", Colombia: Corporación Ocaso, en <http://www.Revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>, pdf. Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2010.

