



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“REINGENIERÍA, INNOVACIÓN Y CAMBIO
EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: CASO DE LA
JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

PRESENTA:

MARIO EDGAR GÓMEZ SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. RAMIRO MEDRANO GONZÁLEZ

MAYO DE 2019

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ACERCAMIENTO A LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

1.1. Las organizaciones como sistemas.....	12
1.2. Organización como parte del sistema social y su relación con el entorno.....	15
1.3. Programas, vías de comunicación y membresía en las organizaciones.	19
1.4. Decisiones organizacionales.....	22
1.5. Innovación en las organizaciones.....	26

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

2.1. Enfoques de la teoría de las organizaciones.....	34
2.2. Principios de las organizaciones públicas.....	39
2.3. Las decisiones en las organizaciones públicas.....	44
2.4. Cambio en las organizaciones públicas.....	47
2.5. Necesidad de un nuevo enfoque en la teoría de las organizaciones públicas para el caso mexicano.....	52

CAPÍTULO TERCERO

GESTIÓN Y REINGENIERÍA EN EL SECTOR PÚBLICO

3.1. Gestión pública.....	62
3.2. Nueva gestión pública.....	64
3.3. Concepto de reingeniería.....	68
3.4. Tipos de reingeniería.....	71
3.5. Experiencias de reingeniería en el Estado de México.....	74

CAPÍTULO CUARTO
ESTUDIO DE CASO Y RESULTADOS DE TRABAJO DE CAMPO:
JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Estrategia metodológica en la investigación.....	80
4.2. Fases del programa de reingeniería.....	82
4.3. Proceso de implementación de la reingeniería.....	85
4.4. La experiencia de reingeniería.....	88
4.5. Reporte de trabajo de campo e interpretación de resultados.....	91
4.6. Recomendaciones para innovar en las organizaciones.....	105
CONCLUSIONES.....	110
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	113
ANEXOS.....	116

INTRODUCCIÓN

Esta investigación indaga los motivos, estrategias y algunos resultados significativos de la reingeniería en las organizaciones públicas, particularmente en la Junta de Caminos en el Estado de México durante el periodo 2012-2016. Para ello, desde la investigación académica identificamos primero las distintas corrientes que la literatura científica ha producido sobre el objeto de estudio, para nuestros fines desde la teoría de las organizaciones y, segundo, analizamos los enfoques de cambio organizacional como mecanismo para alcanzar la eficacia, eficiencia y efectividad en el sector público; partiendo de esta idea, suponemos que la reingeniería como estrategia de transformación presenta soluciones acompañadas de aspectos esenciales de modernización.

La importancia de la investigación radica en la descripción de las organizaciones desde la perspectiva de los sistemas sociales del filósofo alemán Niklas Luhmann y las aportaciones en resultados de investigación de Enrique Cabrero a efecto de mostrar cómo esta nueva perspectiva permite innovar a través del cambio en las organizaciones públicas, esto a través de herramientas que facilitan la interrelación de los procesos y procedimientos internos, además de hacer más versátil el proceso de cambio a fin de que responda a las demandas de actores externos vinculados a la organización además de enunciar los efectos causales del cambio. Bajo este orden de ideas, la noción de reingeniería como cambio radical se estudia, analiza y evalúa mostrando cómo ha sido instrumentada en algunos casos, además de describirla como unidad de análisis que permite conocer los errores y éxitos pasados en una organización.

Las estrategias del cambio organizacional instrumentadas sin un modelo adecuado no siempre modernizan a las organizaciones públicas satisfaciendo las demandas sociales y, de este modo, es difícil que cumplan sus objetivos de manera eficiente, principalmente porque han sido instrumentadas de manera parcial o sin hacer

estudios detallados para conocer cuál de esas estrategias sería la adecuada para cada organización.

Es importante señalar que muchas de estas estrategias de innovación no logran sobrevivir a los cambios de administración; por ende, como categoría de análisis se busca verificar si, al instrumentar la reingeniería como se hizo en la Junta de Caminos del Estado de México, es posible diseñar herramientas de modernización innovadoras que permitan introducir el cambio en las organizaciones a fin de mejorarlas permanentemente. Examinar de manera detallada las características de la reingeniería para distinguir si es posible dejar de considerarla una moda y justifique la introducción de nuevos paradigmas en el enfoque desairado de la Nueva Gestión Pública y su aplicación en las organizaciones públicas.

La pregunta de investigación que encamina los esfuerzos indagatorios es la siguiente: ¿Es la reingeniería una estrategia de innovación gubernamental para promover el cambio en las organizaciones del sector público? El argumento central de esta investigación parte de la afirmación de que la reingeniería es una estrategia de innovación para el cambio en las organizaciones públicas que logra sus propósitos a condición del diseño de un programa integral que involucre el análisis de los procesos, estructuras y objetivos de la organización para actualizarlos, modificarlos o incluso rehacerlos frente a las exigencias del entorno organizacional.

En este argumento se considera que las organizaciones tienen objetivos para satisfacer las demandas del entorno en el sistema social y constituyen la justificación o el motivo para su creación. De hecho, algunas estrategias de cambio organizacional que plantea, por ejemplo, la nueva gestión pública como mecanismos de innovación no han conseguido modernizar las organizaciones públicas para que cumplan con eficiencia sus objetivos y satisfagan demandas sociales, principalmente porque no han sido instrumentados de manera adecuada o son impuestos por la cabeza de las organizaciones como modas para dar una

falsa idea de modernización; por ende, si se instrumentara racionalmente la reingeniería, sería posible modernizar de manera constante las organizaciones.

El objetivo general de la investigación consiste en analizar la innovación gubernamental mediante la revisión de la reingeniería como estrategia de modernización administrativa a fin de identificar su importancia para el cambio en las organizaciones públicas. Los objetivos específicos contienen un análisis de la innovación desde la perspectiva social de Luhmann, así como el cambio en las organizaciones; señalando el contraste con lo referido por Enrique Cabrero para lograr el cambio en las organizaciones públicas y, finalmente, identificar mediante la reingeniería aplicada a la Junta de Caminos y el trabajo de campo cómo las posturas resulta apropiada para explicar y aplicar a la realidad de las organizaciones del Estado de México.

Ahora, desde el punto de vista metodológico esta investigación contiene un conjunto de procesos y procedimientos en la implementación de la reingeniería en una organización pública. En términos de Cobertta (2007) esta investigación atendió un proceso regular de investigación concebido como un proceso cíclico que empieza y acaba con el uso de la teoría. En el presente estudio de caso, las fases de estos procesos parten de la formulación de la teoría social de las organizaciones y en particular de las organizaciones públicas y, posteriormente se construyó un argumento a partir de la teoría. Se recopilaron datos a partir de entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la reingeniería en un caso de estudio en el gobierno del Estado de México; se analizó esa información para presentar los resultados mediante un proceso de interpretación apoyado con el uso de los conceptos y categorías construidos en los primeros capítulos.

En síntesis, este trabajo se concibió como una investigación de tipo descriptiva-explicativa, iniciando con la descripción de las características del objeto de estudio (la aplicación de la reingeniería) además de identificar las causas y motivos que dan cuenta del cambio organizacional que se promovió derivado de esa experiencia. Se

seleccionó un caso de estudio, la Junta de Caminos del Estado de México, para describir su implementación y poder inferir (método inductivo) que a partir de ese caso es posible impulsar el cambio en otras organizaciones públicas. Como técnica de investigación se utilizó la revisión documental de aquella información gubernamental (legal, organizacional, bibliografía) que permitió esclarecer los motivos de la implementación de la reingeniería y su vinculación con la innovación. Posteriormente, se diseñaron y aplicaron entrevistas no estructuradas a funcionarios públicos que participaron directa e indirectamente de la reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México. Esta recopilación fue de gran utilidad porque facilitó la integración de información para dar cuenta de las inferencias y resultados de la investigación académica.

Como se puede leer, esta investigación utilizó instrumentos cualitativos (documental y entrevistas no estructuradas) para saber de las experiencias en la implementación de la reingeniería en el marco de la innovación y cambio organizacional en la administración pública estatal. Adicionalmente se utilizó el software cualitativo denominado Atlas.ti para procesar la información obtenida de las entrevistas.

Respecto del uso de los conceptos para la investigación es necesario precisar tres categorías de análisis a lo largo del esfuerzo exploratorio: innovación, cambio organizacional y reingeniería, explicando sus características y principales aspectos; ya que en la aplicación de instrumentos de investigación se buscó conocer si la reingeniería representa ventajas en su implementación frente a otras estrategias de cambio, así como indagar si esta responde a las necesidades endógenas y exógenas de la organización para innovar y, de ese modo, validar el argumento de la investigación. Es necesario identificar cada categoría y sus interrelaciones afirmando que las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, mismos que se observan en las relaciones entre el gobierno, miembros de las organizaciones y los grupos de interés; tener en cuenta estos elementos para desarrollar aportaciones instrumentales que contribuyan a mejorar la gestión pública

es indispensable, procurando así validar el argumento de investigación a partir de los datos obtenidos mediante entrevistas no estructuradas a actores clave participantes de manera directa o indirecta en la instrumentación de la reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México, las cuales serán interrumpidas por el principio de saturación metodológica descrito en el subcapítulo que trata los criterios metodológicos de la presente investigación.

La relevancia de la investigación es, principalmente, en el aspecto social, derivado de la necesidad de hacer más eficientes a las organizaciones públicas para dotarlas de las herramientas necesarias que faciliten la interrelación de los procesos internos, además de hacer más versátil el cambio organizacional a fin de que responda a las demandas de actores externos que influyen en el contexto interno de la organización, capaces de afectar el flujo de información que se genera en cada uno de los procesos, de modo que para innovar en el sector público, es necesario detallar los efectos causales del cambio teniendo en cuenta las líneas de mando y comunicación, esferas de competencia, tramos de responsabilidad y decisiones organizacionales.

Ahora, en términos de estructura, la investigación se integra de la siguiente manera: en el capítulo primero se enuncia cómo funcionan las organizaciones en los sistemas sociales, esto identificando las categorías, conceptos y supuestos básicos de la teoría de las organizaciones desde la perspectiva social, además de señalar la necesidad de innovar en el sector público para, de este modo, justificar el cambio en las organizaciones. El enfoque de universalidad de esta teoría demanda su aplicación para todo fenómeno social, ofreciendo una perspectiva instrumental analítica que permite comprender el funcionamiento de la sociedad, los subsistemas y las organizaciones que la conforman.

En el capítulo segundo se distinguen los principales aspectos de las organizaciones y algunos enfoques sobre el cambio en las mismas; se realiza una descripción teórica de una perspectiva social orientada a la innovación y al cambio

organizacional; se refiere también la manera en que las organizaciones se han establecido para atender intereses colectivos y tareas específicas, con patrones de conducta relativamente estables, donde sus recursos y recompensas están vinculados con su actividad relativa a la prestación de servicios, ponderando la relevancia de los aspectos endógenos en las practicas organizacionales y el importante papel que juegan para establecimiento y cumplimiento de objetivos.

El capítulo tercero enuncia las diferencias entre gestión pública y nueva gestión pública, donde esta última surge como enfoque para reencaminar la visión de lo público, introduciendo (entre distintas herramientas) a la reingeniería como estrategia de transformación que forma parte de este modelo, detallando sus concepciones y acepciones, además de identificar sus tipos, principales críticas y las ventajas de su instrumentación. De igual modo se enuncian algunas experiencias de reingeniería en otras organizaciones públicas, además de enfatizar sus semejanzas o diferencias con el programa de reingeniería de la Junta de Caminos, para así, detectar los resultados que esas diferencias en la implementación dejan como retroalimentación.

En el capítulo cuarto se describe el proceso de implementación el programa de reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México, detallando cada una de sus fases, las experiencias que el personal tuvo desde su inicio hasta su instrumentación. De igual modo se agrupan los hallazgos del trabajo de campo concentrados en cuadros categoriales diseñados a partir de inferencias generalizadas de la información obtenida a través de entrevistas no estructuradas a tres actores clave de la Dirección General de Innovación y catorce al personal Junta de Caminos, mismas que se interrumpieron utilizando el criterio de saturación teórica o metodológica; además se incluyen algunas recomendaciones para impulsar el cambio organizacional a través de la innovación, mismas que surgen del referente teórico de los autores citados y los datos recabados de los instrumentos de investigación tanto al personal de la Junta de Caminos como a los actores clave de la Dirección General de Innovación; estas recomendaciones podrían ser de utilidad para que el proceso de implementación se lleve a cabo con un bajo nivel de

resistencia y que sea posible alcanzar un esquema de modernización en la gestión pública.

Finalmente se señalan conclusiones de la investigación; mismas que engloban lo descrito en cada capítulo y refieren los principales hallazgos que el trabajo de campo y los fundamentos teóricos señalan respecto a la innovación, cambio organizacional y reingeniería.

CAPÍTULO PRIMERO

ACERCAMIENTO A LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

El propósito de este capítulo es recuperar una de las versiones del estudio de las organizaciones en las ciencias sociales. La teoría de los sistemas sociales, emprendida por el alemán Niklas Luhmann, será la referencia para sustentar la teoría base en la presente investigación académica. De tal manera que nuestro objetivo es identificar cuáles son las categorías, conceptos y supuestos básicos de la teoría de las organizaciones desde la perspectiva de los sistemas sociales. Más tarde, en el segundo capítulo, nos referiremos a la teoría de las organizaciones desde la perspectiva social, económica y, en particular, al estudio de las organizaciones en el sector público.

La obra de Luhmann consiste en el desarrollo de una teoría que pretende un enfoque de universalidad, misma que demanda su aplicación para todo fenómeno social. En ella, la complejidad no representa un obstáculo para la construcción de un sistema, sino que el buscar reducir esa complejidad es lo que lo hace posible que ese sistema subsista; esta teoría ofrece una perspectiva instrumental analítica que permite comprender el funcionamiento de la sociedad, los subsistemas y las organizaciones que la conforman.

A finales de la década de los setentas (del siglo XX), hizo su irrupción la teoría de sistemas sociales aplicada a las organizaciones. Se trata de “[...] una teoría de sistemas abiertos que considera que la organización se encuentra relacionada con su entorno en términos de los insumos que éste le ofrece y del producto que ella entrega al entorno [...]” (Rodríguez, 2004: 26); ya que la organización no solo obtiene insumos del entorno, sino que además esta ofrece productos o satisfactores que vuelven al entorno para formar así insumos de otras organizaciones que mantienen el funcionamiento de los sistemas, sus interacciones y la necesidad de diseñar subsistemas.

Es posible afirmar que “[...] un sistema es una forma con propiedades que le distinguen como unidad de una diferencia; una forma que consiste en la distinción de algo (el sistema) respecto del resto (el entorno) como la distinción de algo respecto a su contexto [...]” (Arriaga, 2003: 5); los sistemas están interconectados, de manera que uno de ellos puede generar los insumos para el funcionamiento de otro, interconectarse o incluso reemplazar a un sistema que resulta obsoleto.

1.1. Las organizaciones como sistemas.

Un sistema social es un sistema autopoiético constitutivo de sentido que en sí mismo produce sus elementos y estructuras propias con cierta autonomía e independencia (Corsi, 2006: 208-210); tiene además como marco de referencia la teoría general de los sistemas, que aporta las bases para describir cualquier tipo de sistemas y poder comprender su funcionamiento e interacción con el medio ambiente o entorno.

La teoría general de sistemas adopta la autopoiesis para describir cómo un sistema produce y reproduce por sí mismo elementos constitutivos para así definir su propia unidad; las operaciones que se realizan para producir elementos nuevos de un sistema dependen de las operaciones anteriores del mismo sistema y constituyen el presupuesto para producir nuevas (Corsi, 2006: 40); la autopoiesis permite que las organizaciones, por sí mismas, determinen su organización y funcionamiento, ya que de ellas depende asumir lo que necesitan para funcionar correctamente o deben eliminar por dejar de ser de utilidad para cumplir sus objetivos, mismos que deben mantenerse en constante actualización para poder dar respuesta a las necesidades del entorno y asegurar su supervivencia.

La organización “[...] es un sistema que tiene la particular característica de poder poner condiciones a quienes deseen pertenecer a él como miembros y permanecer en él, en calidad de tales [...] las organizaciones en el mundo moderno [...] han llevado a que sean [...] las encargadas de ofrecer soluciones, en los más variados

ámbitos funcionales, a los problemas de la sociedad” (Rodríguez, 2004: 22); de manera que las organizaciones son aquellas que materializan los fines del sistema al que pertenecen, su existencia depende de la utilidad que para el sistema representan y están condicionadas a definiciones formales que las dotan de orden para su funcionamiento, para ejemplificar la idea referida, podemos decir que la política pública delimita qué sistemas deberán funcionar para solucionar un problema público; posteriormente las organizaciones de cada sistema que debe cumplir con el código asignado deberán accionar las facultades que poseen para resolver el problema planteado a través de subsistemas con funcionalidades específicas.

Al referirnos a definiciones formales en la teoría de Luhmann, encontramos que “[...] *las organizaciones son un tipo de sistema que se constituye por reglas y permiten especificar las propias estructuras*” (Corsi, 2006: 165), así como delimitar esferas de competencia y tramos de responsabilidad de cada unidad que compone la estructura organizacional; las organizaciones tradicionales tienen líneas de mando y una jerarquía que confiere orden y asegura el cumplimiento de las funciones preestablecidas.

De esta manera para el sociólogo alemán, “[...] *los grandes problemas de la sociedad son enfrentados con soluciones organizacionales, lo que ha llevado a una racionalización creciente de las estructuras societales*” (Rodríguez, 2004: 11); puesto que los códigos que caracterizan a cada sistema plantean atender desafíos del entorno, de manera que las organizaciones pueden ser vistas como el medio para satisfacer las necesidades y complejidad que el entorno cambiante demanda atender. Además de la primera distinción sistema-entorno, la cual es básica para entender el entramado conceptual de Luhmann, la segunda distinción consiste en identificar tres tipos de sistemas sociales: la sociedad, las organizaciones y las interacciones, las cuales se caracterizan por lo siguiente:

- a) *“Sociedad, [...] es el sistema social que está formado por todas las comunicaciones posibles. Sus propios límites son las fronteras de la comunicación posible y significativa. La sociedad es un sistema autopoietico¹ [...] es un sistema que crea los elementos que lo constituyen, en este caso: las comunicaciones.*
- b) *Organización, que es un sistema social de tipo propio, caracterizado por la capacidad de poner condiciones a la pertenencia, vale decir, todo quien desee ingresar a una organización y permanecer en ella como miembro, debe cumplir los requisitos que la organización haya establecido.*
- c) *Interacción, que tiene lugar cuando los individuos se perciben mutuamente. Estos sistemas no pueden alcanzar una complejidad muy grande, ni en sus propias posibilidades internas, ni en sus relaciones con el entorno”* (Rodríguez, 2004: 11).

El sistema que interesa indagar en esta investigación académica es la organización y, según lo antes citado, esta es una forma de entender la parte central de la propuesta de Luhmann, la cual además guarda cierto paralelismo con las afirmaciones de Max Weber respecto a la racionalización. En palabras de Rodríguez, se afirma que Weber “[...] se ocupó de comprender el proceso evolutivo que ha caracterizado a la sociedad occidental. Según él, este desarrollo puede entenderse como el paso progresivo hacia un comportamiento cada vez más “racional orientado a fines [...]” (Rodríguez, 2004: 18). La aplicación eficiente de medios para lograr los fines ha pasado a ocupar un lugar predominante, reemplazando las otras formas posibles de la acción social; de manera que los sistemas sociales contienen en sí a las organizaciones para conseguir materializar las metas y objetivos que se pretenden alcanzar en una sociedad determinada, para el caso de las organizaciones gubernamentales, esto se traduce en la capacidad administrativa que tiene el gobierno para resolver los problemas públicos.

¹ Maturana y Varela afirman que aplica a sistemas constituidos por una red de producción de componentes que produce con su operar los componentes que la componen (Rodríguez, 2004; 12).

Las organizaciones se consideran agrupaciones o colectividades humanas creadas o reconstituidas para alcanzar el objetivo organizacional y sus fines específicos, para ello es necesario efectuar acciones que conlleven a la división del trabajo considerando las relaciones de poder y responsabilidad, así como el esfuerzo; el carecer de división del trabajo y esfuerzo nos conduciría inevitablemente a la sustitución de personal “[...] *los individuos son vistos como la unidad básica de análisis y fuente de cambio en la vida organizacional* [...]” (Arellano, 2007: 49).

Debe establecerse una relación de dependencia entre organización y racionalización, ya que cada una de ellas resulta ser un “[...] *componente importante en la teoría de los sistemas sociales. Esta racionalización en la operación de las empresas (organizaciones) de gran escala de los ámbitos político, administrativo y económico se ha traducido en la forma burocrática de organización. La coordinación burocrática de actividades es la marca distintiva de la modernidad*” (Rodríguez, 2004: 19); estas estructuras burocráticas se mantienen vigentes porque es la manera en que se puede dar un orden a las organizaciones dotándolas de estructuras compuestas por unidades administrativas con esferas de competencia y tramos de responsabilidad cuyo fin es contribuir al cumplimiento de objetivos, además de consolidar esa constante búsqueda de llevar a las organizaciones, especialmente las del sector público, a un esquema de modernización administrativa.

1.2. Organización como parte del sistema social y su relación con el entorno.

Katz y Kahn “[...] *estiman que una de las principales finalidades perseguida por una organización es sobrevivir como sistema. El interés de este tipo de trabajos es el equilibrio sistémico, que puede ser hecho inestable desde el entorno y que debe ser mantenido a través de mecanismos homeostáticos que permitan compensar internamente los eventuales quiebres y desestabilizaciones provocadas por el entorno*”. (Rodríguez, 2004: 28); el principal reto de las organizaciones consiste en la adaptación a su entorno, ya que una organización que no responde de manera

satisfactoria con el cumplimiento de sus objetivos tiende a desaparecer, es por esa razón que deben adaptarse y transformarse para lograr sobrevivir, esa transformación debe ser interna (innovando en la organización y funcionamiento de la estructura) y externa (adaptando sus objetivos para contribuir a atender el código del sistema al que pertenece, además de satisfacer las demandas del entorno para asegurar su existencia).

Dicho lo anterior, surge el planteamiento de que “[...] *las organizaciones no solo tratan de obtener de su ambiente los recursos necesarios para su sobrevivencia, sino que además debe ofrecer a su entorno un producto que sea de utilidad para éste*” (Rodríguez, 2004: 28); cada organización tiene metas que cumplir para resultar útil al sistema social, de manera que adoptar estrategias de modernidad permiten que se adecue a los requerimientos del entorno, para el caso de las organizaciones públicas, sería la utilidad de los servicios que ofrece o las demandas cubre y el grado de satisfacción en sus interacciones. La más simple explicación del grado de satisfacción tiene que ver con la consolidación de la doble legitimidad (interna y externa) a la que aspiran las organizaciones en el sector público, tanto con los miembros que la conforman, como con los que interactúa.

“Una decisión del sistema político es legítima si su reconocimiento acrítico esta institucionalizado, es decir, es esperado socialmente y no adscrito personalmente [...] hay que buscar la legitimidad en el sistema político mismo, mediante procesos conscientes y organizados de elaboración de la información. La obtención de la legitimidad: ‘Política’ y la aplicación de la legitimidad: ‘Administración’, deben, en consecuencia, separarse, al interior del sistema político y operar bajo criterios de racionalidad diferentes” (Rodríguez, 2004: 24).

La legitimidad puede ser lograda si se estandarizan procesos y procedimientos en estructuras formales cuyas funciones básicas tienen un orden preestablecido, de ese modo la sociedad admite que a través de las instituciones se materialicen las decisiones gubernamentales, debido a que el institucionalismo se encuentra sujeto

a la legalidad y las organizaciones operan tomando como base ese principio y buscando asegurar la legitimidad.

“El concepto de Administración se usa en el sentido amplio de una organización burocrática que ejecuta decisiones obligatorias. En caso que la Administración se especialice en la programación y cumplimiento de programas, debe trabajar bajo condiciones claramente formuladas de legitimidad. Debe considerar la legitimidad como dada, sin tener que conseguirla, debe ser liberada de las funciones políticas en el sentido estricto del término” (Rodríguez, 2004: 24).

Los fines organizacionales se convierten “[...] en los criterios definitorios de la división del trabajo al interior de la organización y también de las relaciones entre las partes” (Rodríguez, 2004: 27); los cuerpos especializados a cargo de unidades administrativas tienden a lograr buenos resultados, pero es necesario que los resultados sean evaluados por el entorno; esa evaluación está íntimamente relacionada al grado de legitimidad que las organizaciones tienen, misma que está sujeta al nivel de utilidad para el entorno y la relevancia que esta tiene para contribuir con el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, no basta con que el producto o servicio a cargo de la organización sea valioso para el entorno, sino que “[...] es necesario adicionalmente, que el sistema organizacional cumpla con las demandas, exigencias y condiciones de diverso tipo que el entorno le imponga [...]” (Rodríguez, 2004: 28); para el caso de las organizaciones públicas, el nivel de satisfacción que ofrecen a la sociedad se ve condicionado por el grado de eficacia con que cumple sus objetivos, es necesario puntualizar que no todas las organizaciones prestan un servicio directo a la sociedad; aquellas que funciones adjetivas (o de apoyo) de la organización deben encaminar sus esfuerzos para satisfacer las necesidades o requerimientos de las funciones sustantivas de la organización, que son a quienes brindan un servicio.

La forma en que cada organización pública dirige su funcionamiento desde la lógica de distinguir la relación “[...] sistema/entorno [...] es un sistema autopoietico de

decisiones, que debe definir lo perteneciente y lo no perteneciente a ella. La organización define [...] las relaciones que establece con su entorno, tanto interno como externo” (Rodríguez, 2004: 30); los objetivos en las organizaciones deben diseñarse partiendo del consenso de los miembros que la integran, al mismo tiempo que involucran el objetivo funcional orientado externamente y el institucional reflexivo orientado al interior, de esa manera podrán medir su eficiencia de acuerdo con el grado de legitimidad que alcancen, mismo que será proporcional a grado de satisfacción de los usuarios del servicio que prestan.

Un aspecto importante en las organizaciones formales, consiste en que *“[...] son realidades [...] presentes en casi todos los aspectos de la vida [...] se han hecho más grandes, especializadas, diferenciadas y económicamente más poderosas”* (Brunsson, 2007: 13), considerando que la sociedad es dinámica y tiende a crecer, las organizaciones son cada vez más complejas, grandes y necesitan estructurarse de tal modo que reduzcan la complejidad que el entorno les plantea y se adapten con el menor grado de incertidumbre que sea posible.

Así, *“[...] las organizaciones son deliberadamente creadas para dar cuenta de aspectos claramente definidos de las funciones de los diversos subsistemas de la sociedad [...]”* (Rodríguez, 2004: 46); considerando que los códigos de cada sistema dan lugar a los subsistemas, son las organizaciones las que existen para cumplir esas funciones que aseguran el funcionamiento sistémico, o incluso dar lugar a nuevas organizaciones que las reemplacen o cumplan con nuevas tareas.

Partiendo de esta idea, es importante señalar que *“[...] para poder cumplir con su cometido, deben antes especificar estas funciones societales lo suficiente como para que puedan ser asumidas adecuadamente en la forma especializada propia de la organización [...]”* (Rodríguez, 2004: 46). Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas; en cada sistema social el

código que lo rige determina aquellas reglas y funciones que los subsistemas y las organizaciones deben observar.

1.3. Programas, vías de comunicación y membresía en las organizaciones.

Luhmann señala que toda organización se compone de reglas que dan forma a las estructuras que operan dentro de ella. Estas reglas pueden fijarse mediante la asignación de roles internos y esferas de comunicación que se transforman en decisiones atribuidas, principalmente, a un miembro de la organización, que se presentan de tres formas distintas:

- a) *“La organización establece programas con los que se hace posible establecer objetivos o condiciones a satisfacer;*
- b) *El ámbito de las decisiones se restringe estableciendo comunicación, que las dota de efectos vinculantes, que en las estructuras jerárquicas está claramente delimitado;*
- c) *La tercera premisa decisional tiene que ver con las personas que conforman la organización, enfatizando los límites de manera selectiva, como el tipo de carrera individual, conocimientos, experiencia, capacidades o reputación”* (Corsi, 2006: 165).

Los objetivos organizacionales no son inamovibles, puesto que tienden a cambiar de acuerdo con las necesidades del entorno, de modo que las decisiones al interior de las organizaciones deben ser planificadas y enfocadas a establecer claramente las líneas de mando, esferas de competencia y tramos de responsabilidad de los miembros que la integran.

La organización “[...] es entendida como un sistema social orientado a fines. Los fines [...] de la organización son los resultados que se desea obtener con la actividad organizacional; son [...] la función que la organización cumple en el sistema social más amplio y [...] constituyen la justificación o el motivo para la creación de la misma organización” (Rodríguez, 2004: 26); los fines

organizacionales son aquellos que delimitan aquello que el entorno demanda de cada organización en particular, de manera que el cumplimiento de sus fines de manera eficiente permite su existencia.

El sistema organizado no necesariamente está integrado por todos los miembros que conforman una organización, ya que el sentido de pertenencia de cada uno de los miembros juega un papel indispensable en la operación de éste sistema. *“Los programas, las vías de comunicación y las personas constituyen estructuras de expectativas² al interior de la organización que la posibilitan para operar; la variación de una de ellas no debe corresponder a una variación en las otras; se puede cambiar el personal que desarrolla un rol, sin que cambie el rol mismo (o la estructura jerárquica) y el programa de la empresa deba ser cambiado o viceversa [...]”* (Corsi, 2006: 166); esta idea permite enfatizar que en el funcionamiento de una organización no es adecuado afirmar que esta funciona completamente mal o completamente bien; cada unidad que conforma el cuerpo organizacional puede tener aciertos o errores en su funcionamiento, por esa razón los cambios de administración o transiciones políticas no deben realizar modificaciones tan complejas que desestabilicen el funcionamiento de la organización sin antes realizar un diagnóstico sobre los resultados alcanzados y la ejecución de procesos de cada unidad, en razón de que el objetivo es mantener el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de los objetivos; si se utiliza la racionalidad, no debe existir razón para que las esferas de competencia y tramos de responsabilidad de una estructura se vean entorpecidos por un cambio en el personal que la integra.

Estas tres premisas se condensan en puestos (Stelle) de trabajo: *“[...] cada puesto tiene tareas que desarrollar (programa), pertenece a una cierta oficina (vías de comunicación) y está ocupado por una persona. [...] La contingencia es tratada y transformada también por la forma particular que la comunicación asume cuando se atribuye como decisión [...]”* (Corsi, 2006: 166); por ello, los miembros de la

² Las expectativas se forman mediante la selección de un abanico limitado de posibilidades respecto a las cuales puede orientarse un sistema (Corsi, 2006: 106).

organización deben contar con las herramientas adecuadas para el desarrollo de su trabajo y la suma de actividades completa la tarea organizacional de cumplir objetivos de manera eficiente.

“Esta concatenación de decisiones permite gestionar la inseguridad propia de cada decisión y es típico de las organizaciones formales desarrollar estrategias adecuadas para soportar la presión decisional. Algunos ejemplos de estrategias de este género son: la tendencia a mantenerse conformes con las expectativas, aun cuando se trata de evidentes insensateces, con la finalidad de evitar el ser percibidos como agentes de decisión; la transferencia de responsabilidades sobre otros agentes de decisión; la tendencia a decidir en contra de ciertas expectativas y a desencadenar con esto algunos conflictos, que se supone pueden conllevar un prestigio particular o algunas ventajas” (Corsi, 2006: 167).

En las organizaciones uno de los principales problemas que se presentan son las generalidades en la coordinación, las cuales suelen afectar el correcto desarrollo de las decisiones. Esto tiene sentido si se toma en cuenta que la teoría weberiana refiere a “[...] *las organizaciones racionalmente orientadas de acuerdo a los principios del modelo burocrático, como uno de los aspectos característicos del proceso de racionalización experimentado por la sociedad [...]*” (Rodríguez, 2004: 25); es evidente que las decisiones se ven condicionadas a la dinámica que cada organización posee, de modo que resulta necesario desarrollar estrategias que permitan adaptar las decisiones con la comunicación y las interacciones para poder cumplir los objetivos de la organización de manera eficiente y coordinada, por ello es necesario incentivar la coordinación entre las unidades administrativas sustantivas y adjetivas que forman parte de la estructura orgánica; de ése modo será posible que utilizando la racionalidad, la organización se acerque cada vez más a la eficiencia .

1.4. Decisiones organizacionales.

El énfasis de los estudios organizacionales se centró en las estructuras y proceso internos de las organizaciones. Esto facilita evidenciar las prácticas isomórficas más utilizadas por aquellas que son de características similares. “[...] *Se buscaron formas de división de trabajo más eficientes, se intentaron modos de motivación más adecuados, se descubrieron funciones latentes en las estructuras formales y también que junto a la estructura formalmente definida, los hombres creaban espontáneamente estructuras informales [...]*” (Rodríguez, 2004: 26); el isomorfismo mimético u organizacional ha sido utilizado de manera recurrente en las organizaciones públicas a fin de homologar estrategias que han sido exitosas en organizaciones que son más o menos similares, replicando estructuras organizacionales, procesos, procedimientos, ideologías, valores y costumbres que resultan, aparentemente, de utilidad para el cumplimiento de objetivos.

La autopoiesis en la teoría de Luhmann consiste en “[...] *la separación definitiva de la teoría de la acción para profundizar la anunciada teoría de la comunicación, como el elemento constitutivo de los sistemas sociales: se cimientan las bases comparativas entre acción y comunicación, desde la perspectiva autopoietica de un elemento que ha de ser producido por el propio sistema del que es elemento componente [...]*” (Luhmann, 2005: XXXVI); en este sentido, las características de las organizaciones se concentran en los elementos que las integran, que son diseñados por estas mismas, desde el factor comunicación/coordiación, que las dota del entramado especializado de los miembros que la conforman, para así poder asegurar su funcionamiento armónico con el interior y el exterior. La descentralización juega un papel fundamental para que las organizaciones puedan definir sus propias líneas de acción para mejorar su funcionamiento de acuerdo a su experiencia, considerando que cada sistema se desarrolla en entornos distintos, apoyándose en subsistemas que buscan responder a las demandas sociales específicas y en donde cada problema que requiere una solución organizacional.

En este sentido, “[...] *las decisiones son sucesos que se tematizan a sí mismos como contingentes. Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí. El contenido teórico de esta afirmación resulta de un problema más general: el problema de la complejidad sistémica [...]*” (Luhmann, 2005: 14); es necesario depositar más confianza en los administradores para que puedan ejecutar sus decisiones y dejar que asuman responsabilidades, estableciendo un sistema de cooperación en todos los niveles de operación de una organización ya que no solo deben cambiar las reglas, sino también las técnicas que implican el sistema de relaciones de poder y lo que guía la misma complejidad administrativa.

“Las decisiones pueden ser vistas como elementos combinados del sistema social organizacional, que se constituyen como elementos en el mismo sistema social organizacional” (Luhmann, 2005: XXIV), puesto que las decisiones deben tomarse desde supuestos retóricos no claros que, por sí mismos, materializan aspectos de las mismas organizaciones, de manera que la pericia de los tomadores de decisiones juega un papel indispensable para que estas consigan transmitirse de manera clara y coordinada, de modo que los miembros puedan desempeñar sus atribuciones, funciones y/o actividades de manera más eficiente.

Una teoría sociológica de la organización “[...] *debe partir del hecho que las cantidades de decisión no pueden ser aumentadas a voluntad, que las organizaciones no pueden crecer a voluntad. Desde allí debe intentarse comprender con mayor exactitud el proceso de constitución de los elementos del sistema, es decir, comprender como se construye la complejidad y al mismo tiempo la hace posible la manipulación [...]*” (Luhmann, 2005: 40); la organización debe depender de unidades administrativas que estén a cargo de tomadores de decisiones dotados de perfiles y conocimientos adecuados para lograr los resultados esperados; un cambio debe ser un proceso dinámico con la intención de mejorar, no debe iniciar por impulsos u ocurrencias de los tomadores de decisiones, mucho menos por

modas adoptadas por otras organizaciones que carecen de racionalidad y son ajenas a la realidad que atañe a cada organización.

En este orden de ideas, “[...] *se puede caracterizar un sistema como complejo cuando es tan grande, es decir; cuando incluye tantos elementos, que ya no puede ser combinado cada elemento con cada uno de los otros, sino que las relaciones deben producirse selectivamente*” (Luhmann, 2005: 14); esta complejidad hace que las decisiones organizacionales pasen por un proceso de adaptación que tenga relaciones de comunicación y coordinación con una parte de la organización, ya que, de acuerdo con Luhmann, la complejidad no debería ser un problema organizacional, sino una oportunidad para transformarse e innovar a fin de asegurar el funcionamiento del sistema y la existencia de la organización.

“Los elementos ya no están determinados sólo por su número y por su característica común [...], sino además de eso, calificados diferencialmente de acuerdo con la relación en que se encuentran con respecto de los elementos del sistema. Si por el aumento del tamaño del sistema se hace muy bajo el potencial para relacionarse internamente, se ofrece además recurrir al tiempo, para relacionar elementos indirectamente entre sí [...] en forma sucesiva y eventualmente por aplazamientos de tiempo. Un sistema que realiza esta posibilidad debe temporalizar su pauta de complejidad. Para lograr el orden en la sucesión, debe descomponer su pauta de complejidad en la dimensión temporal, es decir, definir los elementos como sucesos relativos a puntos en el tiempo, prever las relaciones como procesos y construir estructuras que puedan mantener constantes por un tiempo suficientemente largo los supuestos para la continuidad de los procesos” (Luhmann, 2005: 15).

La capacidad de una organización para atender las demandas del entorno puede depender de estímulos del ambiente, instrucciones, información y demás; así que las actividades que existen en las organizaciones se desarrollan de manera selectiva entre las unidades que la conforman, de manera que se dificulta la administración de los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos),

bajo las condiciones de organizaciones cada vez más complejas, haciendo necesario dotar de orden a las estructuras administrativas para que, de ese modo, generen nuevas formas de organización con relaciones ágiles que incentiven la innovación y tengan por objeto mejorar la comunicación entre unidades, fortalecer la coordinación y mejorar las interacciones para permitir que todas las partes que conforman la estructura generen resultados que contribuyan a cumplir los objetivos de la organización.

Luhmann señala que “[...] *las organizaciones reaccionan a su propio crecimiento con la burocratización: con una formalización más aguda de los requisitos de decisión, pérdida de la flexibilidad de los canales de comunicación, departamentalización de intereses y motivos, pérdida de la capacidad de emprender medidas eficaces de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, diferenciación conflictiva de funciones especiales, dispositivos centrales, controles y equipos de planificación [...]*” (Luhmann, 2005: 40). Esta afirmación hace imperativo fomentar el conocimiento sistémico sobre la cooperación, ya que el esquema tradicional ya no es suficiente para el adecuado funcionamiento de las organizaciones; ahora se debe pensar de forma triangular (fines, recursos, restricciones) para que el administrador pueda diseñar las mejores estrategias de cambio; cuando una estructura crece, las unidades que la conforman comienzan a ser cada vez más herméticas, de modo que su coordinación con el resto de la organización se reduce y la comunicación se bloquea, dejando la natural consecuencia de saturar procedimientos y entorpecer el cumplimiento de objetivos. El cambio debe estar orientado en tres direcciones, la preparación de las decisiones, evaluación de resultados y entrenamiento de líderes y personal operativo que atiende las necesidades del entorno y tiene la disposición para colaborar con el resto de las unidades administrativas para facilitar el desarrollo de las funciones y actividades que se traducen en procesos y procedimientos cada vez más eficientes.

1.5. Innovación en las organizaciones.

Las organizaciones públicas deben contar con la independencia, tramos de responsabilidad y esferas de competencia de los servidores públicos que las conforman, de este manera tendrán la capacidad de ofrecer resultados oportunos a las demandas sociales y jerarquizarlas de acuerdo con la prioridad que corresponde para implementar planes, programas y proyectos que permitan a las instituciones diseñar políticas públicas que confieran a las organizaciones atribuciones que les faciliten ofrecer soluciones oportunas y, al mismo tiempo, puedan establecer mecanismos para modernizarse y operar de la mejor forma posible.

“La planificación organizacional debe, en consecuencia, regular y legitimar las suposiciones, de tal manera que va creando constantemente sus propias bases de sustentación. De este modo la planificación hace posible reconocer con suficiente rapidez las posibilidades y las necesidades de decisión y, con ello, crea situaciones de decisión y las decisiones resultantes. La planificación ha de generar [...] las condiciones para que un sistema organizacional pueda ser lo que intenta ser: un sistema que se compone de decisiones [...]” (Luhmann, 2005: XXV).

Las organizaciones, refiere Luhmann, “[...] se encuentran obligadas a innovar, lo que quiere decir a mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida un cambio inevitable sin rumbo conocido [...]” (Luhmann, 2005: XXV). Es necesario replantear la idea de prácticas administrativas en organizaciones públicas ya que, al hacerlo, será posible facilitar la introducción de estrategias innovadoras; que permitan mejorar los procesos, diseñar objetivos claros enfatizando la importancia de las decisiones y el compromiso de los integrantes de esta, a fin de planificar el rumbo a seguir; es indispensable que toda organización sea dinámica, ya que de no hacerlo quedaría

expuesta a no tener la capacidad necesaria para responder a los requerimientos del entorno, quedar obsoleta y posteriormente desaparecer.

“Entendemos bajo el término de innovación un proceso de decisión contrainductivo, un proceso de decisión que decide diferente a lo que era de esperar y así, cambia las expectativas [...]” (Luhmann, 2005: 89). Las organizaciones públicas deben transformarse para responder satisfactoriamente a las necesidades del entorno; la planeación juega un papel fundamental para el establecimiento de decisiones, metas y estrategias desarrolladas para trazar el rumbo a seguir; es por eso que, desde la perspectiva de los sistemas sociales, las organizaciones deben rediseñar constantemente sus objetivos para adaptarse a los cambios del entorno de manera controlada para reducir la incertidumbre y hacer frente a la resistencia al cambio.

Hablar de innovación se relaciona con *“[...] la implementación de un producto (bien o servicio), o proceso, nuevo o mejorado significativamente [...] un nuevo método organizativo [...] la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas [...]”* (Cejudo, 2016: 32). Esta concepción resalta que la innovación debe llegar a la implementación, no solo quedarse como una idea sin operar; esta debe ser completamente nueva o, al menos, una mejora significativa. Al mencionar “nuevo” se hace con cierta relatividad, ya que puede ser nueva en la organización que implementa pero en alguna otra organización ya se encuentre operando; lo principal es que, para que se considere innovación, debe involucrar una mejora, además debe ofrecer resultados o acercar a la organización al cumplimiento de objetivos con más eficiencia.

Es necesario señalar que *“[...] la idea de innovación fue desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos [...]”* (Cabrero, 2005: 39); la forma de modernizar el uso de los recursos tiene que ver con el reajuste de los principios básicos (mismos que dan lugar al cambio organizacional) para que se diseñen

mejoras en la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos. Es importante destacar que, desde la perspectiva de Luhmann, la mejora que trae consigo la innovación puede ser medida por el grado de satisfacción de los usuarios del servicio, la reducción de costos o tiempo en el desarrollo de actividades de las unidades administrativas que conforman las estructuras o la reducción de pasos en los procesos o procedimientos para el desarrollo de atribuciones, funciones y/o actividades.

La velocidad de un proceso innovador depende particularmente de la capacidad estratégica de las organizaciones, por lo que introducen el concepto de vínculos interorganizacionales como el de enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación; los procesos innovadores “[...] *interpretan el cambio como proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales* [...]” (Cabrero, 2005: 40).

Desarrollar la capacidad para innovar requiere que una organización cambie y se adapte al aprender de sus experiencias pasadas a la vez que anticipa desafíos futuros a través de la previsión “[...] *desarrollarse como organización que aprende significa ser capaz de emplear cada uno de ellos para apoyar el aprendizaje continuo* [...]” (Cejudo, 2016: 47).

Teniendo en cuenta lo enunciado hasta el momento, “[...] *el hecho de que las organizaciones innovan no puede ser discutido. No obstante, hay quejas referidas a la escasa capacidad de innovación. Se parte de que la burocracia (especialmente en el sentido dado por Max Weber) dificulta el comportamiento innovador, y se buscan factores o contextos sociales que, sin embargo, favorezcan la innovación* [...]” (Luhmann, 2005: 90). Las organizaciones públicas han ido estableciendo una forma de organización estructurada en cada entorno específico, buscando alcanzar la eficiencia y legitimidad, pero ese proceso de innovar se ve obstaculizado por las estructuras tradicionales, de manera que es necesario dotarlas de flexibilidad

diseñando estrategias innovadoras tendientes a mejorar el funcionamiento de la organización.

Existen cuatro cuadrantes que agrupan atributos organizacionales que influyen en la innovación del sector público: el primero tiene que ver con los miembros de la organización y la forma en que se administra el recurso humano para vincularlo con la innovación para planificar de la mejor manera posible el impacto en la capacidad innovadora de la organización; el segundo aborda el conocimiento, como pieza clave para la innovación y la manera en que la comunicación se maneje puede apoyar o dificultar la innovación; el tercero se relaciona con las formas estructurar el trabajo y, finalmente, el cuarto enfatiza la manera en que las reglas y procesos ofrecen las oportunidades de innovar (Cejudo, 2016).

Dentro de cada aspecto de innovación interviene la decisión, de modo que “[...] *las decisiones estratégicas [...] de la acción organizada son esenciales para entender la adaptación de las organizaciones al contexto, así como la naturaleza de éste [...]*” (Cabrero, 2005: 40); las organizaciones mejor estructuradas y que manejan sus recursos de manera racional son más propensas a alcanzar la eficiencia y tienden a adaptarse con más facilidad a los cambios del entorno.

Para introducir la innovación en las organizaciones debe considerarse “[...] *la evaluación del significado de la jerarquía, del alto estatus y de la comunicación formal para la introducción de novedades fluctúa [...]. La tesis de que la institucionalización y la normalización de innovaciones (por ejemplo, en la forma de roles creados expresamente para este fin) promueve las innovaciones, es aceptada generalmente, pero con esto sólo se ha trasladado el problema a la cuestión de bajo qué condiciones se deja institucionalizar la innovación*” (Luhmann, 2005: 90). De manera que las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre estas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para mantener el

dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos.

Partiendo de lo anterior, se considera que “[...] *las organizaciones que aprenden cómo descifrar el contexto [...] adoptan cambios estructurales, incrementan sus posibilidades de éxito [...]*” (Cabrero, 2005: 41); es así como los cambios intencionales resultan de utilidad para facilitar una mejor adaptación al entorno y responder eficientemente a los aspectos emergentes que no puede predecir, ya que sin planeación y racionalidad será difícil adaptarse al entorno.

“La innovación solo es posible cuando los procesos de decisión se consideran alternativas realizables. En procesos de decisión cooperativos altamente diferenciados, requiere esto una reorganización [...] simultánea de alternativas en una multitud de situaciones de decisión que se encuentran determinadas en las soluciones que hasta el momento se han preferido [...]” (Luhmann, 2005: 91).

La introducción de estrategias de innovación en las organizaciones debe enfocarse en mejorar los servicios, hacer más eficiente y sensible con el entorno a la organización, así como dar respuestas oportunas y aumentar la legitimidad y la forma de instrumentar los cambios involucrando la participación de todos los actores internos (llamados también miembros) para que las estrategias de cambio sean exitosas y subsistan ante la complejidad en el sistema y las dificultades que plantea el entorno.

“Es plausible que la disposición de innovación solo pueda ser exigida cuando se logre y mantenga una consciencia de alternativas. Ésta es [...] una cuestión de la construcción funcionalista de planteamientos de problemas y de la obstaculización de la moralización precipitada de las variantes de solución de problemas recientemente utilizadas” (Luhmann, 2005: 91).

Para que la innovación al interior de las organizaciones funcione, debe partirse del establecimiento de mecanismos y estrategias que busquen reducir la resistencia al cambio, misma que obstaculiza cualquier cambio y se reduce la posibilidad de alcanzar la modernización en las organizaciones públicas formales; esa naturalidad de la resistencia surge por la normalidad de concatenación de patrones consolidados por la tradición de soluciones que han mostrado su utilidad en el pasado o el isomorfismo mimético; debido a ello, innovar depende de la participación de los integrantes de la organización para garantizar que el cambio sea exitoso y asegurar que la innovación mejore las capacidades organizacionales para hacer frente a las demandas sociales.

La innovación requiere estrategias adecuadas para dotar a la organización de herramientas y capacidades de planeación, desarrollo, evaluación, indicadores de monitoreo y recursos que garanticen el cumplimiento de objetivos, mismos que podrán ajustarse por medio de la evaluación y retroalimentación, como piezas clave para lograr los resultados esperados, “[...] esto *idealmente reduce la incertidumbre y el riesgo asociado con un estilo de implementación mayor tipo “Big-Bang”, al reconocer que los proyectos complejos en los ambientes complejos producirán impactos no esperados y al estar listos para responder y adaptarse [...]*” (Cejudo, 2016: 76).

La finalidad de lo desarrollado en este capítulo pretende desentrañar la manera en que se conciben las organizaciones desde la teoría de sistemas sociales de Luhmann, así como mostrar los puntos relevantes de en su interrelación con el sistema organizacional y la ubicación de las organizaciones públicas en el entorno social.

Identificar la relevancia de las organizaciones, su justificación dentro de la teoría de sistemas sociales, además de su funcionamiento, forman especial relevancia para la presente investigación; la necesidad de hacer más eficientes a las organizaciones públicas para dotarlas de las herramientas necesarias que faciliten la interrelación

con el entorno involucran estrategias de innovación las cuales, de acuerdo con Luhmann, hacen necesario que las organizaciones estén obligadas a innovar para adaptarse al entorno con un rumbo fijo y planificado; de manera que el cambio pueda ser logrado evaluando la causalidad y las variables del entorno, dando especial importancia a las decisiones, comunicaciones, interacciones y miembros que integran la organización.

Algunos de los supuestos teóricos que serán recuperados para integrar las observaciones en el estudio de caso (Junta Local de Caminos) se enuncian de la siguiente manera:

- Las organizaciones son sistemas cuyo principal objetivo es garantizar su existencia y asegurar el funcionamiento del sistema cumpliendo sus objetivos.
- Los sistemas organizacionales se construyen teniendo como referencia su entorno, el cual podría poner en riesgo la sobrevivencia si no se mantiene un dinamismo en la organización que permita que esta se transforme y se asegure de que sus objetivos satisfacen las demandas del entorno.
- Las organizaciones tienden a la racionalización, es por ello por lo que las decisiones juegan un papel preponderante en el estudio de las organizaciones.
- La coordinación burocrática es una forma de racionalización, ya que las interacciones y la comunicación entre los miembros de la organización hacen posible que los objetivos sean alcanzados de manera eficiente y el desarrollo de los procesos se realice como unidad.
- Toda organización se compone de tres elementos: programas (que dan contenido a los objetivos organizaciones y el cumplimiento de metas), vías de comunicación (entre estructuras jerárquicas, unidades, e individuos) e interacciones individuales donde una parte de la membresía tiene grados de influencia significativos para modelar comportamientos de otros miembros.

- Mejorar las capacidades organizacionales es el escenario más conveniente para asegurar la supervivencia de una organización; la innovación permite que el cambio en las organizaciones, de acuerdo con Luhmann, se lleve a cabo de manera racional y se logre la modernización.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

El objetivo de este capítulo es distinguir los principales aspectos de las organizaciones, así como los postulados que sustentan el cambio en las mismas, haciendo una descripción teórica de una perspectiva social orientada al cambio en las organizaciones; posteriormente se hace referencia al vínculo que existe en el cambio de las organizaciones públicas con los modelos tradicionales de la teoría de las organizaciones, para así detallar qué es lo que sustenta el funcionamiento y el cambio en las organizaciones públicas.

2.1. Enfoques de la teoría de las organizaciones.

La teoría de la organización para el sector público estará basada en la teoría de la democracia, así como las teorías sobre la toma de decisiones en organizaciones formales. Ambas teorías convergen en que las “[...] *organizaciones se han establecido para atender intereses colectivos y tareas específicas, tienen patrones de conducta relativamente estables y sus recursos y recompensas están vinculados con su actividad [...]*” (Cabrero, 2012: 194), así que los factores exógenos no son los únicos que marcan un factor de importancia para el cambio, también los endógenos en las practicas organizacionales juegan un papel que influye considerablemente en el establecimiento de objetivos.

La teoría de la organización es considerada como una disciplina en construcción que trata de describir las organizaciones, sus implicaciones, configuración, características y funcionamiento, esto a través de distintos enfoques que la catalogan como unidad de análisis para consolidar un objeto de estudio; “[...] *la construcción y adaptación de las organizaciones modernas ha estado marcada por el incremento constante de la especialización, de la jerarquización, y la estratificación, de la formalización, la estandarización y la centralización en la acción organizacional [...]*” (Arellano, 2007: 25), de tal modo que resulta importante hacer

mención de algunos enfoques que resultan de interés para la presente investigación.

Para referir algunos de los rasgos que vale la pena distinguir en las organizaciones, McGregor, Argyris y Bennis “[...] afirman que las organizaciones de corte ‘tradicional’ no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas. Para mediar estos problemas y mejorar el desempeño de las organizaciones [...]” (Cabrero, 2012: 76), es necesario rediseñarlas en esquemas de innovación donde se tome en cuenta la flexibilidad de la estructura orgánica, misma que en el capítulo que precede se aborda, buscando descentralizar poder a través de la delegación de funciones y evaluando el desempeño tanto de las unidades administrativas como de los trabajadores de acuerdo con los objetivos y metas que se persiguen; de manera que estas se encuentren en posibilidades de responder a las necesidades del entorno dando lugar a la creatividad y experiencia de los administradores.

Una característica de las organizaciones de corte tradicional es que su funcionamiento es tendiente a la centralización, de modo que se comienzan a concentrar las funciones en manos cada vez menos numerosas, reduciendo así la funcionalidad y capacidad de respuesta de las unidades administrativas y, cuya consecuencia natural es crear nuevas unidades que se encarguen de las tareas que ya no pueden ser cubiertas, por ello las estructuras tienden a crecer y se dejan de cumplir eficientemente los requerimientos del entorno y las necesidades sociales rebasan la capacidad de las organizaciones; por esta razón es innegable dirigirse a una forma de organización descentralizada, ya que “[...] la descentralización permite que las organizaciones respondan a la incertidumbre y administrar los cambios sociales y políticos adoptando procesos y procedimientos relacionados con el aumento de la productividad y la eficacia social [...]” (Uvalle, 2005: 103).

Los estudios de las organizaciones y su base teórica se enfocan en ideas complementarias del modo en que opera la administración pública; por esa razón,

deben considerarse dos perspectivas, la primera es instrumental, que “[...] *considera a las organizaciones como instrumentos en las manos de los líderes. La perspectiva institucional [...] permite a las instituciones tener sus propias reglas, valores y normas [...] las cuales ejercen una influencia independiente en el comportamiento de la toma de decisiones [...]*” (Cabrero, 2012: 186); ambas perspectivas toman como referentes distintos enfoques y corrientes de pensamiento administrativo, de los cuales la nueva gestión pública resulta de especial interés para la presente investigación y será abordada más adelante.

Existen diversas escuelas que tratan de describir las corrientes y enfoques de la teoría de las organizaciones; las que resultan de interés para esta investigación son las siguientes: la administración científica, fundada por F. W. Taylor a principios del siglo XX y seguida por H. Fayol (llamada también teoría clásica) consideraba el estudio de los procesos organizacionales para lograr la organización racional del trabajo, las tareas y la obtención de altos niveles de productividad. Esta organización debía estar acompañada por una estructura general, dotándose así de medios para el estudio y la resolución de problemas, además de la articulación de funciones claramente delimitadas donde al trabajador le corresponde la ejecución del trabajo o actividad (Arellano, 2007). No resulta inadecuado reconocer la similitud entre los postulados de la escuela clásica con el funcionamiento de las organizaciones en México; de ahí la razón de ser incluida en este apartado.

En la teoría de la burocracia de Max Weber, la organización burocrática se consideraba como el desarrollo más importante de la sociedad moderna, este modelo se rige por leyes impersonales, organización racional y una estructura funcional con tareas a cumplir. Esta estructura de control se establecía por una autoridad legal racional aceptada por todos los miembros que la conforman a través del compromiso y obediencia. Uno de sus principios era la búsqueda de equilibrio entre racionalidad y eficiencia partiendo de un modelo formal, estructurado y controlado. Merton afirmó que los esquemas de la organización burocrática conducen a la adhesión inflexible de normas y reglamentos obligando a los

trabajadores a dar una importancia sobresaliente a la rigidez de la observancia de las mismas, estas reglas dejan de ser medios para convertirse en fines, minando así los objetivos de la organización (Arellano, 2007). La teoría de la burocracia es la consecuencia natural de la organización tradicional, en un esquema evolutivo, ya que en ella se establecen las líneas de mando, esferas de competencia y tramos de responsabilidad, pero también aumentan la complejidad y la incertidumbre, principalmente porque la centralización impide que los administradores tomen decisiones racionales, sino deben sujetarse a un esquema de operación y funcionamiento generalizado, mismo que en esta investigación pretende dejarse superarse.

La escuela de las relaciones humanas se centró en estudiar el ambiente y las relaciones en grupos de trabajo, la conducta, liderazgo y su impacto en la conducta organizacional. La teoría de las estructuras contingentes se enfoca en analizar la relación entre la estructura y el entorno, así como las técnicas administrativas necesarias para el cumplimiento de objetivos. La escuela del comportamiento centra la forma en que la organización se ve influenciada por las necesidades e intereses de los individuos, enfatizando la idea del “hombre administrativo” que busca su satisfacción propia y no la mejor manera de hacer su trabajo (Arellano, 2007). Es necesario considerar que esta investigación pretende retomar la importancia de las relaciones de grupos, conducta organizacional, mitos y valores, considerando que toda organización es social, ya que está conformada por personas, sin embargo, es necesario que las organizaciones cuenten con administradores comprometidos con el servicio público, que tengan el perfil adecuado para el puesto que desempeñan ya que, de no hacerlo, seguirá persistiendo la existencia de lo que esta escuela denomina “hombre administrativo”.

Derivado de lo anterior, se hace destaca la importancia de la escuela de las nuevas de las relaciones humanas para esta investigación, ya que se enfoca en la búsqueda de estructuras organizacionales flexibles y adaptables, mismas que dieron a la

calidad un papel clave, sustentando además la motivación como estrategia para resolver los efectos negativos (Arellano, 2007).

Las organizaciones “[...] *no se ajustan de manera simple o sin problemas a las señales gerenciales cambiantes de los líderes. Esto significa que todas las instituciones son organizaciones, pero no todas las organizaciones son instituciones. En la práctica [...] la mayoría de las organizaciones tendrán algunos rasgos institucionales [...]*” (Cabrero, 2012: 186); las organizaciones están condicionadas por el sistema al que pertenecen, de modo que es el entorno el que determina lo que de ella se requiere y las capacidades de sus líderes son las que permiten el desarrollo de estrategias que resultan útiles para su funcionamiento o las condenan al fracaso y a la posibilidad de desaparecer.

Es indispensable tener en cuenta que, en toda organización que se busca innovar a través del cambio organizacional, debe considerarse lo siguiente: primero “[...] *sobre cuál lógica de acción constituye la base para el comportamiento de los miembros de una organización. Segundo, su visión de lo que es la política. Y tercero, su visión de cambio organizacional [...]*” (Cabrero, 2012: 187); como ya se ha mencionado con antelación, el principal reto del cambio organizacional es la resistencia que es ejercida por los miembros de la organización, de manera que estos tres aspectos representan un marco adecuado para planificar el cambio de manera adecuada para reducir riesgos; el comportamiento de sus miembros, valores e ideologías resultan relevantes para llevar a cabo la innovación, por ello, las decisiones deben llevarse a cabo por medio de un proceso de comunicación ordenado a fin de que las interacciones entre los miembros de la organización puedan adaptarse al cambio reduciendo la resistencia.

Debe tenerse en cuenta que “[...] *las dos perspectivas institucionales -una cultural y otra orientada al mito- están basadas en una lógica de conveniencia. Esto significa que los actos de una persona se dan de acuerdo con su experiencia de lo que ha funcionado bien en el pasado, o sobre lo que siente que es justo, razonable y*

aceptable en el entorno en el que trabaja [...]” (Cabrero, 2012: 187); por ello es necesario tomar en cuenta la experiencia de los miembros de la organización, en razón de que al ser los integrantes de cada unidad administrativa quienes operan los procesos y procedimientos, serán un excelente punto de partida para comenzar el proceso de cambio y reforma en una organización.

“Los objetivos, desde una perspectiva instrumental, están definidos exógenamente. Están formulados por los líderes, y la formulación de políticas consiste en gran parte en encontrar los medios apropiados para alcanzar los objetivos. Las perspectivas institucionales permiten que los objetivos se desarrollen internamente de manera gradual; así la política consiste también en formar opiniones y descubrir objetivos [...]” (Cabrero, 2012: 187).

Esto permite reconocer que los objetivos en una organización no son permanentes e inamovibles, se mantienen en constante cambio, ya que el entorno es el que establece lo que requiere de una organización, esto a través de los problemas que pretenden solucionarse con las políticas de manera que, si esta no responde de manera satisfactoria a estos requerimientos podría incluso estar en riesgo su supervivencia.

2.2. Principios de las organizaciones públicas.

La integración tanto de la agenda pública como la agenda gubernamental son de especial importancia para las organizaciones públicas, ya que para dar respuesta a los problemas públicos se diseñan e implementan políticas públicas que buscan soluciones en las capacidades organizacionales que la administración pública tiene; estas organizaciones dependen de los recursos que el sector público tenga a su disposición, pero también de cómo están coordinados y cómo esté organizado el mismo sector público, “[...] *las organizaciones públicas están entrelazadas en una complicada red política y social de intereses organizados, ciudadanos, grupos de usuarios y clientes*” (Cabrero, 2012: 195), es por ello que no pueden operar como

entes ajenos a su entorno, ya que se ven afectadas por este y por el resto de organizaciones que conforman el sistema.

“Las organizaciones públicas están caracterizadas por sus metas en pugna y por su heterogeneidad. No funcionan como actores uniformes, pero deben vivir en tensiones y desacuerdos. Los decisores, por tanto, se encuentran en un mundo donde ambos, el presente y el futuro, permanecen difusos y demandan interpretaciones, y donde los actores, los problemas y las soluciones -en formas diferentes y en parte impredecibles- deben ser seleccionados y unidos a sus decisiones” (Cabrerero, 2012: 196).

Es por eso que, las decisiones y la comunicación en una organización, hacen que la ejecución de procesos y procedimientos se lleven a cabo de manera ordenada y eficiente, funcionando como unidad y no como agentes individuales dentro de una organización que, en muchas ocasiones, se vuelven un estorbo para que el resto de las unidades que conforman la organización consigan los resultados esperados.

Hinnings y Greenwood afirman que “[...] *todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos [...] la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda, es decir, son parte de del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en algunos casos el movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo “arquetipo” o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original) [...]*” (Cabrerero, 2005: 28). Desde esta perspectiva es posible notar que el cambio surge como una ruptura y una continuidad, una respuesta reactiva o una acción controlada a los cambios del entorno.

Los factores institucionales pueden “[...] *ser el resultado de organizaciones que gradualmente se han hecho más complejas mediante el desarrollo de normas y prácticas informales [...]*” (Cabrerero, 2012: 196), esto de acuerdo a que en cuanto mayor es el número de ciudadanos, mayores son las demandas, así que las

organizaciones públicas tienden a crecer para poder responder de manera satisfactoria a esas demandas sociales.

“Las organizaciones pueden ser institucionalizadas adoptando modelos por los cuales son ampliamente reconocidas como apropiadas o aptas para soluciones de organizaciones similares en sus entornos” (Cabrero, 2012: 196), de manera que es posible identificar las mejores prácticas que han funcionado en otras organizaciones y transferir ese conocimiento en un proceso de contrastación para así poder tomar lo que sea utilidad y mejorarlo³.

“Este es uno de los argumentos claves de una perspectiva del mito. Formas “correctas” y modernas de organizaciones están en las raíces de los modos de operación de las organizaciones públicas, y esto ayuda a hacerlas más parecidas, cuando menos superficialmente. Tales entornos institucionalizados pueden representar una forma de moda que puede imponer una nueva guía sobre cómo funcionan las instituciones en realidad. Al mismo tiempo, como instituciones producen ciertos tipos de conducta posible y dificultan otros, que gradualmente cambian a través de iniciativas políticas” (Cabrero, 2012: 196).

Es por ello que las formas de comparar prácticas en organizaciones similares puede generar muchas ventajas; en México se han replicado experiencias de otros países que no han tenido los resultados que se esperan, pero si ha sido posible identificar experiencias entre entidades federativas que generan resultados favorables para las organizaciones.

La teoría de la organización política, orientada hacia la ciencia, implica que debe enfatizarse el modelo tradicional de organización en estructuras internas para que se incluya la importancia del medio ambiente que rodea el desarrollo y el modo de operación de una organización política. Esta idea de lo “[...] *tradicional es que las relaciones externas de una organización pública son dominadas por su*

³ Estas prácticas son conocidas en la Nueva Gestión Pública como Benchmarking; en términos conceptuales se llama isomorfismo en las organizaciones.

subordinación al liderazgo político, funcionan como una herramienta técnica y neutral para los líderes políticos y están reguladas por reglas y leyes” (Cabrero, 2012: 197).

Lo mencionado puede resultar insuficiente comprender cómo operan las organizaciones públicas en realidad. La misma noción aplica al suponer que la estructura interna de estas organizaciones está completamente dominada por rutinas y jerarquías. Por ello las “[...] *organizaciones públicas deben ser vistas como actores políticos, con relaciones dinámicas hacia el liderazgo político y hacia actores de la sociedad de la cual son parte. La organización política incluye una selección sistemática y rutinaria. A través del establecimiento de derechos y obligaciones para los participantes, en las reglas y procesos de toma de decisiones, algunos actores contradicen las normas y los puntos de vista al estar organizados fuera del proceso público de toma de decisiones, mientras que se organizan en él” (Cabrero, 2012: 197).*

La máxima que justifica la existencia del sector público, así como su mandato preliminar, consiste en servir a la gente, considerando que es necesario resolver problemas, conflictos y demandas utilizando la menor cantidad posible de recursos, se “[...] *debe tomar en cuenta que una de las tareas centrales es asegurar la economía y la eficiencia en el sector público. Este requerimiento es particularmente importante cuando el sector público es grande y demanda recursos, y el acceso a los mismos es limitado” (Cabrero, 2012: 198).*

Las organizaciones deben conducirse partiendo de la idea de que sus recursos son escasos, por ello deben facilitar que los demás sectores cooperen e intervengan en la atención de los problemas públicos. Los cambios institucionales deben tener una óptima capacidad de gestión pública ante la incertidumbre, que exige pericia y recursos para evitar situaciones violentas, destructivas e ingobernables nocivas para el desarrollo. “[...] *Desde el punto de vista estratégico de la teoría de la organización enraizada en la ciencia política, no basta concentrarse en la economía*

y la eficiencia. La forma en que opera el sector público debe describirse, analizarse y evaluarse desde el punto de vista estratégico de la política democrática, concentrándose en las bases del sector de valores, conocimiento y poder. Una labor de especial importancia consistirá en aclarar qué papel desempeñan los valores y las ideas democráticas en la organización del sector público [...]” (Cabrero, 2012: 198).

Para comprender el funcionamiento de la administración pública, hay que tener en cuenta que *“[...] las organizaciones políticas y administrativas del sector público deben analizarse y juzgarse de acuerdo con la forma en que influyen sobre los procesos de toma e implementación de decisiones [...]” (Cabrero, 2012: 199)*, ya que en ello radica su importancia para el entorno, además de que puede identificarse que tan indispensables son para la satisfacción de demandas sociales.

Una teoría organizacional adecuada para la administración pública mexicana *“[...] debería contribuir a aclarar en términos generales las formas organizacionales clave que existen dentro de la administración pública, pero también las que existen entre la administración pública y diversos grupos de la sociedad [...] tendrían que ayudar a aclarar los tipos de selección que hacen las diferentes organizaciones. Esto implica en qué medida responden a valores, situaciones o intereses de la sociedad, se manifiestan neutrales frente a los mismos o se oponen a ellos” (Cabrero, 2012: 200)*, por ello este enfoque permite notar que el cambio en las organizaciones públicas no solo opera a niveles de objetivos, sino a intereses y necesidades sociales en las que participan o permanecen neutrales.

La teoría de las organizaciones en México *“[...] debería ayudar a explicar las diferentes formas de organización, con énfasis en el examen del grado en que tales formas están determinadas por la política pública” (Cabrero, 2012: 200)*; además de ofrecer explicaciones teóricas a la realidad que viven las organizaciones, para que estas puedan diseñar soluciones prácticas a los conflictos que el entorno les plantea.

“Una perspectiva instrumental subraya la capacidad de ejercer control político y de abocarse a un pensamiento organizacional claro y al cálculo radical de relaciones y efectos causales. Una perspectiva cultural cuestiona los supuestos instrumentales y sus significados y fines subyacentes, y destaca las restricciones y posibilidades que se encuentran en las culturas y tradiciones establecidas. Una perspectiva de mito hace hincapié en los ajustes a las creencias y valores existentes en el entorno a fin de comprender cómo se producen los cambios organizacionales y qué efectos e implicaciones tienen [...]”
(Cabrero, 2012: 200).

Estas perspectivas permiten reconocer las relaciones y efectos causales que propician el cambio organizacional, mismos que parten de tres ideas: los factores exógenos a la organización, la cultura organizacional y las implicaciones que estos tienen en las personas que ejecutan los procesos y procedimientos para el cumplimiento de los objetivos.

2.3. Las decisiones en las organizaciones públicas.

La tarea de los servidores públicos en las organizaciones públicas se hace cada vez más compleja, ya que la administración pública tradicional únicamente les permite realizar las actividades reconocidas por la ley, alguna normatividad de menor nivel o diversos instrumentos administrativos que estructuran cada organización de manera piramidal, dejándolos en una situación que de facto les impide realizar con eficiencia sus obligaciones.

Las decisiones en las organizaciones deben contener una amplia estructura de comunicación al interior de las organizaciones públicas; como lo señala Luhmann, es necesario tener en cuenta que una “[...] *variable dependiente clave es el comportamiento decisorio de las organizaciones públicas, es decir, la distribución que hacen las autoridades de las responsabilidades y recursos entre las*

organizaciones, los actores, los sectores y los niveles del sistema político-administrativo [...]” (Cabrero, 2012: 200).

“Los modelos de toma de decisiones orientados de manera puramente instrumental, racional y económica, solo se aplican a un área limitada. Esta asume que los miembros de organizaciones y los decisores tienen conocimiento o capacidad cognitiva limitados y actuarán sobre las bases de los modelos simplificados del mundo. Los decisores tienen una cantidad limitada de tiempo, atención y capacidad analítica para las tareas y problemas que enfrentan, y sus acciones y actitudes están restringidas por la estructura organizacional en la que están ubicados y por los actores y entornos a los que están ligados. No tienen ni la posibilidad ni la capacidad de revisar todas las metas, todas las alternativas, ni todas las consecuencias potenciales de las diferentes alternativas. Desde allí enfrentan problemas de capacidad, de autoridad y entendimiento. Esto requiere un proceso de selección. Algunos aspectos atraen su atención y enfoque; otros son ignorados y rechazados” (Cabrero, 2012: 197).

Los decisores en las organizaciones deben ser una élite burocrática estratégica, técnica, preparada y motivada, cuya visión de cambio organizacional este orientada al establecimiento y cumplimiento de resultados, supervisando estos con mejores mecanismos de control que vigilen el cumplimiento de objetivos, preparados para descentralizar el poder y delegar funciones o actividades para que la capacidad de responder a los problemas que plantea el entorno sea expedita.

“La racionalidad limitada implica que la estructura organizacional es vital para canalizar la atención y la conducta de toma de decisiones, al mismo tiempo que el juicio se ejerce sin un marco formal. Por lo tanto, el conjunto de valores y normas culturales que dominan a las organizaciones es crítico. A través de la organización, la habilidad para el cálculo racional se incrementa dentro de la conexión entre significados y fines a través del pronóstico, de la planeación, y del análisis. Al mismo tiempo [...] la habilidad se incrementa para ejercer control político y social y coordinar a través del ejercicio del poder y la autoridad y la

habilidad de influenciar a otros a actuar de una manera deseada” (Cabrero, 2012: 197).

Estos valores y normas culturales son comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización. Las creencias, mitos y filosofía que siguen los empleados, así como las reglas del juego, son de utilidad para catalogar a las organizaciones como asociaciones autónomas dotadas de normas propias con valores e ideologías; si no se tienen en cuenta estos aspectos, será imposible introducir el cambio.

La toma de decisiones en las organizaciones públicas puede ser de dos tipos: “[...] *primero, las decisiones dirigidas hacia el exterior, hacia ciudadanos, grupos de usuarios y clientes. Pueden ser decisiones que afecten a los individuos aislados o empresas, pero también pueden afectar la distribución de bienes y la asignación de cargas entre grupos y personas [...]*” (Cabrero, 2012: 201), estas decisiones son las que influyen en el entorno, mismas que pueden ser grandes decisiones transformadoras o pequeñas decisiones para dar continuidad a la acción organizacional. “[...] *Segundo, las decisiones en las organizaciones públicas pueden dirigirse hacia la organización interna. Pueden ser decisiones relativas a la reorganización de la estructura formal por medio de fusiones, decisiones o traslados verticales u horizontales de unidades organizacionales, cambios en las reglas de procedimiento o reasignación y cambios de la composición del personal [...]*” (Cabrero, 2012: 201) estas decisiones impactan el interior de la organización, pueden ser modificaciones significativas, que transforman la estructura y funcionamiento de la organización, o aquellas son para hacer cambios de menor envergadura (pero no poco significativos) que tienden a mejorar desde una actividad, un procedimiento o un proceso, ya sea de una o varias unidades administrativas.

Una concepción adecuada para lo señalado hasta este punto es que la organización puede considerarse como “[...] *un círculo de personas que están habituadas a*

obedecer órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio [...]" (Weber, 1968: 952).

Weber establece que el principio de funciones administrativas especializadas consiste en asignar tareas específicas a funcionarios que tengan conocimiento especializado, mismos que en la práctica constante incrementaron su destreza en el desarrollo de la organización a la que pertenecen; es decir, cierta dominación adquirida a través del conocimiento y la experiencia en el servicio que en su conjunto hacen la técnica, pericia y capacidad de decisión, elementos que aseguran posiciones de poder para ejercer un cargo de manera racional.

2.4. Cambio en las organizaciones públicas.

En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte, deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es un referente que justifica su existencia y utilidad al entorno. Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas, sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y las circunstancias propias de su situación. Esto significa que los fines de las organizaciones públicas están condicionados por las circunstancias que las rodean (entorno) y los actores internos y externos.

Las grandes organizaciones a menudo están sujetas a reformas administrativas; es decir, "[...] *intentos profesionales por procurar el cambio en las formas organizacionales [...]*" (Brunsson, 2007: 13). Los actuales cambios organizacionales demandan de las instituciones flexibilidad y adaptabilidad para ofrecer calidad en los servicios; instituciones responsables con opciones de servicios no

estandarizados. *“El cambio, desde una perspectiva instrumental, ocurrirá como un ajuste racional a nuevos objetivos y señales gerenciales, o a demandas externas cambiantes [...] las organizaciones serán más fuertes y el cambio ocurrirá lentamente por medio de un ajuste gradual, o a lo largo de periodos de estabilidad prolongados, interrumpidos por rupturas radicales [...]”* (Cabrero, 2012: 187). El ajuste gradual las fortalece, aunque no es conveniente dejar de lado cualquier oportunidad para reducir la incertidumbre, de modo que las rupturas radicales sean más controladas y menos desestabilizadoras; es por eso que el cambio debe ser un proceso permanente, que permita a la organización estar transformándose y adaptándose constantemente, de ese modo podrá asegurar su existencia.

Como ya se ha mencionado en el apartado que aborda la teoría de las organizaciones, hay algunos enfoques de interés para esta investigación, uno de ellos analiza las organizaciones públicas y sus implicaciones desde *“[...] las perspectivas instrumentales, distinguimos entre una variante orientada a la jerarquía, donde el control de los líderes y los cálculos analítico-rationales son centrales, y una variante basada en la negociación, que permite la articulación de intereses, así como el compromiso y la negociación entre organizaciones y actores cuyos intereses y objetivos son parcialmente conflictivos”* (Cabrero, 2012: 187), de manera que la adecuada delimitación de esferas de competencia y tramos de responsabilidad abren la posibilidad de que entre los miembros de la organización exista comunicación, que si se desarrolla con racionalidad, permite que los objetivos de una organización puedan responder a las necesidades del entorno.

Dando continuidad a *“[...] los enfoques institucionales, distinguimos entre una perspectiva cultural, esto es, la idea de organizaciones institucionalizadas, y una perspectiva mito, lo que implica la idea de un entorno institucionalizado y concentrarse en los valores y las normas presentes en una organización”* (Cabrero, 2012: 187), esto es de gran interés para el cambio en una organización, en razón de que es el principal reto que enfrenta cualquier clase de estrategia de cambio, ya que las prácticas isomórficas toman mayor fuerza conforme pasa el tiempo.

Una importante observación es que las organizaciones públicas de ninguna manera cambian ni se ajustan a las demandas [...] de los cambios en los liderazgos políticos. Los factores institucionales, expresados a través de las tradiciones culturales, las reglas establecidas y los convencionalismos socialmente definidos, ponen freno a las decisiones tomadas por las organizaciones públicas (Cabrero, 2012: 196).

Aunque esta perspectiva es discutible, en el deber ser no debería influir la coyuntura política en los objetivos y funcionamiento de las organizaciones, ya que estas desempeñan un papel social y de servicio, que va más allá de cualquier aspecto de intereses políticos o económicos; es necesario que comiencen a desarrollarse mecanismos que permitan frenar la inestabilidad que cada organización enfrenta cuando hay cambios en los liderazgos políticos, principalmente los numerosos cambios de personal y desviar a las organizaciones del cumplimiento de sus objetivos.

Las estructuras, los procesos, y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. Las organizaciones formales “[...] se estructuran para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos, y tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo [...]” (Brunsson, 2007: 15) por ello debe dotarse a cada organización del personal calificado para el desempeño de cada actividad para lograr los resultados esperados.

Parafraseando al economista Ernst Schumacher, la persona inteligente resuelve problemas, el genio los elude. El prevenir una enfermedad es más fácil y barato que tratarla. Prevenir el crimen es más fácil y barato que tratarlo. En una edad en la que los cambios se producen con una velocidad aterradora, el ser ciegos al futuro es un fallo mortal (Osborne, 1992: 310), de tal modo que en el servicio público debe buscarse la manera de dar mayores capacidades a las organizaciones para que

desarrollen las estrategias necesarias para cumplir con sus objetivos, además de que los administradores públicos deben considerar incrementar la planeación, para así reducir la incertidumbre, introducir los cambios de manera adecuada y minimizando la resistencia al cambio, además de que la experiencia podría otorgar a las organizaciones la capacidad de anticiparse a los problemas o demandas del entorno.

En los sistemas sociales “[...] *las organizaciones están institucionalizadas en la medida en que su comportamiento está determinado por reglas claramente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables. Cada organización tiene historia, y con el paso del tiempo desarrolla sus propias ideas acerca de cuál trabajo es importante, qué resultados son buenos y cómo pueden alcanzarse dichos resultados [...]*” (Brunsson, 2007: 18), esto justifica la importancia de no estandarizar procesos y procedimientos, ni homologar organización y funcionamiento de las organizaciones, ya que eso las volvería torpes, por eso es imprescindible que tengan la libertad de diseñar sus propias formas de organización y funcionamiento, ya que la experiencia con que cuentan y la realidad en la que se encuentran determina lo que el entorno de ellas requiere, la estandarización entre organizaciones públicas sí facilita controlarlas, pero dificulta que ellas cumplan sus objetivos.

Partiendo de lo anterior, “[...] *seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por lo tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica [...]*” (Cejudo, 2013: 83). Esta idea induce a la reflexión, considerando que los cambios en las organizaciones no deben ser impuestos por la esfera directiva (ya sea para armonizar con el resto de las organizaciones o porque así lo establecen los planes de desarrollo) solo para intentar justificar un proceso de modernización que no va más allá de una solución aparente a los problemas generados por la complejidad administrativa; es necesario buscar medios de

innovación que representen cambios profundos y busquen la eficiencia en la organización.

En la suma de esfuerzos de los administradores públicos por alcanzar la eficiencia y lograr los resultados esperados, es imprescindible diseñar “[...] *estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal*” (Cejudo, 2013: 85), de modo que el engranaje de la organización funcione con uniformidad y se encamine al logro de objetivos.

Los cambios que coinciden con la identidad institucional de una organización “[...] *se realizan como cuestión de rutina [...] los cambios pueden contribuir a la estabilidad y la continuidad, pues refuerzan la identidad institucional de la organización [...] si muchos cambios pequeños apuntan en la misma dirección, pueden conducir en última instancia a cambios sustanciales en su identidad*” (Brunsson, 2007: 20). En este trabajo de investigación se hace referencia en distintos apartados a que el cambio debe ser constante, además de que la innovación debe incluir en sí una mejora, ya que, en caso contrario, no podría considerarse innovación; es importante destacar que no tiene que ser un cambio radical, ni demasiado significativo. Basta con que la mejora sea, inclusive, al simplificar un procedimiento para que pueda llamarse innovación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la forma de instrumentar cambios a través de la innovación requiere ciertas cuestiones que deben tomarse en cuenta para que se logre el resultado esperado; Crozier afirma que la modernización de la administración pública parte de que el “[...] *cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación*” (Cejudo, 2013: 88), aspecto de fundamental importancia en esta investigación, considerando que todos los miembros de la organización se convierten en actores clave para el cambio organizacional, ya que al mejorar las líneas de comunicación

los objetivos de cada unidad administrativa se unifican y las innovaciones se adoptan por todos los integrantes de la estructura a través de una visión común.

Para lograr involucrar a todo el recurso humano de una organización, es necesario que la estrategia de cambio integre además “[...] *niveles de la eficiencia, eficacia y legitimidad, requiere ante todo una forma de desdoblamiento que le permita tener un efecto multiplicador que abarque la totalidad del aparato*” (Cejudo, 2013: 88), esto tomando en cuenta los valores y la cultura organizacional, para que todos los participantes se sientan parte del cambio y de este modo, sea posible reducir el grado de resistencia.

Sin duda alguna, “[...] *el cambio organizacional, para que sea eficaz, requiere de una participación directa de las bases de la estructura, sugiriendo incluso como deseable que los cambios organizacionales surjan de abajo hacia arriba*” (Cejudo, 2013: 89), de esa manera se podrá flexibilizar la organización y la toma de decisiones permitirá que la organización funcione con más eficiencia.

La concepción de un aparato eficiente debe incluir la racionalidad técnica y política, así como la capacidad para integrarlas en una estructuralmente flexible, funcional y horizontal para hacer posible una dinámica de discusión, apertura y creatividad al interior, de ese modo la forma de proyectarse al entorno será más sólida y permitirá el surgimiento de acciones que aseguren su existencia y capacidad de respuesta oportuna en la prestación de servicios y satisfacción de necesidades.

2.5. Necesidad de un nuevo enfoque en la teoría de las organizaciones públicas para el caso mexicano.

La estructura organizacional desempeña tres funciones básicas que son: primero, producir resultados y alcanzar objetivos organizacionales; segundo, regular la influencia de las diferencias individuales para garantizar que se adapten a las exigencias de la organización y tercero, son el medio mediante el cual se ejerce el

poder, donde se toman las decisiones y se realizan las actividades de las organizaciones.

La organización burocrática supera los límites decisorios del carácter humano de los individuos, predominando las formas alternativas de organización con base en los tres aspectos consistentes en: reducción de las relaciones personales de los individuos en la organización; los participantes inferiores intensifican las reglas de la organización establecidas originalmente para alcanzar objetivos y, finalmente, mayor utilización del escalamiento de categorías como técnica para la toma de decisiones.

Las organizaciones públicas “[...] *no pueden proponerse como un paradigma acabado por la ciencia política. No hay un consenso general que establezca qué teoría es la más relevante [...]*” (Cabrero, 2012: 202) para estudiarlas. Los “[...] *estudios empíricos de la toma de decisiones en las organizaciones formales, pueden ofrecer contribuciones y observaciones teóricas que resulten útiles para el estudio del sector público [...]*” (Cabrero, 2012: 202) por estas razones es importante continuar con el estudio organizacional, principalmente para ofrecer a quienes las operan explicaciones a los problemas que enfrentan y posibles soluciones para que consigan el mejor funcionamiento organizacional.

Derivado de lo anterior, es necesario puntualizar que esta forma de abordar la teoría de las organizaciones públicas se concentra en las tres perspectivas referidas con antelación; la instrumental, cultural y del mito. Esto permite enfocarnos en tres grupos de factores explicativos:

- a) *“elecciones e intenciones conscientes del liderazgo político y de otros actores, y la forma en que las mismas son expresadas a través de las estructuras formales;*
- b) *Las restricciones inherentes en las tradiciones y culturas establecidas, como se han ido desarrollando;*

- c) *Los valores y normas dominantes en el ambiente actual, que influyen las posibilidades de lo que las organizaciones públicas pueden hacer* (Cabrero, 2012: 202).

Las teorías organizacionales para el sector público son cada vez más complejas, esto hace difícil que puedan entenderse “[...] usando el enfoque teórico que comienza por un simple conjunto de acuerdos universales sobre los actores, las organizaciones y los cambios. [...] la estructura organizacional consiste en roles esperados y reglas para quienes deben o pueden hacer qué tareas y cómo cada tarea debe o puede ser realizada” (Cabrero, 2012: 203).

“Para hacerse una diferencia entre las normas formales y las informales. Las normas formales [...] se trazan en cuadros organizacionales, reglas y descripción de empleos [...] especifican procedimientos, métodos, responsabilidades, derechos y obligaciones asignados a algunas unidades y categorías. Las normas y los valores informales se encuentran en las tradiciones establecidas y en la cultura organizacional que los miembros de una organización internalizan o adquieren a través de experiencias diarias en el trabajo con sus colegas” (Cabrero, 2012: 201).

La teoría de la organización debe enfocarse en estudiar normas formales e informales, además de la estructura organizacional, la cultura, valores, experiencia y mitos; de este modo se podrán encontrar las características que influyen en el funcionamiento de las organizaciones y comprender la toma de decisiones que se ven influenciadas por el interaccionismo simbólico que las caracteriza.

Taylor señala que la teoría de las organizaciones contiene tres elementos que se precisan a continuación:

- *“Premisas sobre la naturaleza humana.*
- *Características de la relación entre personas y organizaciones.*

- *Definición específica de conocimiento y su papel dentro de la organización*” (Harmon, 1999: 127).

Los elementos referidos de observar dejan en claro que, en primera instancia, destacan la naturaleza humana y la motivación; para Taylor lograr hacer funcionar las organizaciones y hacer frente a la naturaleza humana lleva en sí el “[...] *mayor obstáculo para alcanzar este nivel, la marcha lenta que los trabajadores adoptan o la holgazanería o el tortuguismo* [...]” (Harmon, 1999: 131). En segunda instancia, el elemento es la relación entre personas y organización, aspecto decisivo para enfatizar la cooperación que funciona de dos maneras; por un lado, para determinar el modo correcto de completar una tarea, para hacerlo, se destruyen los métodos empíricos reconstruyéndose científicamente y, por el otro, se seleccionan las personas que realizan el trabajo; un vez que se integran como complemento la tarea y selección de las personas, se modifica el ambiente laboral y por ende se conduce al eficiente cumplimiento de tareas. En tercera instancia, el elemento está constituido por el conocimiento basado en la autoridad y no en la posición, resultando identificar quien cumplía con su responsabilidad y la gestión científica se visualiza en una identidad que presupone la afirmación de que “[...] *ambas partes (trabajadores y jefes) deben reconocer como algo esencial que la investigación científica exacta debe sustituir al viejo juicio u opinión individual, sea del obrero o del jefe, en todos los asuntos relacionados con el trabajo realizados en el establecimiento*” (Harmon, 1999: 133).

Para que una organización pueda tener un buen funcionamiento, requiere de la especialización de los servidores públicos que la conforman, así como del proceso de adaptar ciertos fundamentos para lograr la armonía que necesita y el apego a los objetivos institucionales que suponen los resultados que al mismo tiempo involucran las funciones que la constituyen.

Los aumentos en el tamaño de las estructuras se relacionan con el uso de modos impersonales de coordinación, tales como planes, políticas y procedimientos

predeterminados para efectuar el trabajo, ya que a medida en que aumenta la interdependencia en las tareas, decrece la coordinación impersonal al mismo tiempo que aumentan los mecanismos personalizados e interactivos de control.

“[...] delimitar tramos de responsabilidad y esferas de competencia entre los órganos de decisión y los de implementación para evitar la politización de las tareas a cargo de la burocracia gubernamental; otorgar libertad a los administradores para alcanzar los resultados esperados; controlar la influencia de la política de los funcionarios a fin de que el aparato administrativo reduzca la burocratización y se prevenga la formación de relaciones clientelares; evaluar a los servidores públicos que no son de carrera; otorgar autonomía y descentralizar dependencias cuyas funciones lo requieran; adoptar la filosofía gerente-cliente; adoptar técnicas como calidad total, benchmarking y reingeniería de procesos para impulsar la calidad del trabajo administrativo y favorecer el e-government; adoptar la gestión de calidad en las áreas de personal, finanzas, presupuesto y mejora regulatoria; adoptar la subrogación de servicios; fortalecer la ética, transparencia, rendición de cuentas y la responsabilidad en los gerentes del desempeño público, dando prioridad a los resultados finales, no tanto a la utilización de los insumos” (Uvalle, 2005: 127).

En una organización se requiere se tenga una coordinación efectiva con la finalidad de evitar conflictos y establecer una cooperación positiva para el trabajo conjunto, esto constituye uno de los principales objetivos de la teoría de la departamentalización que Gullick y Urwick proponen. Para que una organización que no funciona correctamente pueda transitar a un escenario de modernización, debe implementar ciertas acciones que atiendan lo referido en la cita anterior por el doctor Uvalle, la presente investigación busca mostrar la experiencia de reingeniería como mecanismo para llevar a una organización a funcionar más eficientemente.

Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de

interpretar la norma o la política movilizando recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva. La misma organización impone una estructura de interacción que está determinada por la jerarquía de autoridad y la división del trabajo, las cuales se establecen mediante la designación de personal específico para realizar funciones determinadas.

La acción administrativa se desarrolla en el contexto organizacional, mediante el cual el administrador público se relaciona, por un lado con toda una variedad de funciones y, por otro, con diferentes ambientes organizacionales; sin embargo, el propósito consiste en distinguir las agrupaciones denominadas interorganizacionales, intraorganizacionales y la organización frente al individuo, requiriendo que el campo administrativo sea amplio, sobre todo en las relaciones de la primera agrupación donde interactúa con representantes de otras áreas de la organización, dependencias y grupos, a través de relaciones formales que en algunos casos también pueden ser informales, ya sea por la historia o práctica; precisando que dichas relaciones son en muchos sentidos las más significativas para el administrador público, ya que proporcionan tanto la infraestructura como la legitimidad para el funcionamiento de la organización; las descripciones de este campo invariablemente establecen a las organizaciones como entidades relevantes, más que de los individuos, que a menudo aparecen como algo casi secundario.

La tendencia de toda organización es crecer y desarrollarse, atendiendo a que el desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al conocimiento de la organización en sí, además de que le permite adaptarse a los factores endógenos y exógenos. Los especialistas del desarrollo organizacional destacan que las estructuras convencionales de organización no tienen condiciones para estimular la actividad innovadora ni de adaptarse a circunstancias de cambio (Chiavenato, 2007: 169).

Los tradicionales gobiernos burocráticos se concentran en suministrar servicios para combatir los problemas. Hubo un tiempo en que nuestros dirigentes se

concentraron más en la prevención; en construir servicios de aguas y sistemas de alcantarillado, para prevenir enfermedades; en mejorar las normativas de los edificios para prevenir incendios; en inspeccionar la carne, la leche, los restaurantes, para prevenir las enfermedades, en investigación que lograba vacunas y otras soluciones médicas. A medida que desarrollaron más capacidad para proporcionar servicios, sus atenciones cambiaron. A medida que se profesionalizaron los departamentos de bombero, desarrollaron el arte de apagar el fuego, no el de prevenirlo. A medida que se profesionalizaron los departamentos de policía, se concentraron en atrapar delincuentes, no en ayudar a las comunidades en la prevención de los delitos (Osborne, 1992: 307).

Morgan propone 8 metáforas para el análisis organizacional; la primera es la que analiza a la organización como una máquina, en donde esta busca obtener con precisión los resultados esperados maximizando los recursos disponibles; la segunda ve a la organización como un organismo vivo que parte de la comprensión de sus necesidades organizacionales y cómo se condicionan por relaciones con el entorno; la tercera ve a las organizaciones como un cerebro que centra esfuerzos en procesos de información, aprendizaje e inteligencia para modernizarse; la cuarta las considera como culturas que integran minisociedades con características, valores, normas y creencias para poder subsistir; la quinta las ve como sistemas políticos en donde toda racionalidad es política, que atiende intereses, conflictos y juegos; la sexta las estudia como prisiones psíquicas donde el factor humano es guiado por sus pasiones y la confrontación de ellas; la séptima ve a la organización como flujo de cambio y transformación, mismas que son guías para influir en la dinámica social y el entorno, finalmente, la metáfora que ve a las organizaciones como instrumentos de dominación, ya que utilizan los recursos de que disponen para conseguir los fines de aquellos que las controlan (Arellano, 2007), para la presente investigación son de interés las tres primeras metáforas, mismas que consolidan lo que Luhmann denomina autopoiesis.

La tarea de todas las organizaciones es responder con rapidez a las circunstancias cambiantes con descentralización, innovación, moralidad, compromiso y productividad; actividades que no podrán realizarse hasta que se puedan instrumentar mecanismos específicos para las necesidades de cada organismo. La actualización de manuales de organización y procedimientos son piezas necesarias para los organismos que forman parte de una sociedad cada vez más compleja habrán de operar la organización con mayor eficiencia. Las organizaciones públicas no operan con esa esperada eficiencia, puesto que las herramientas jurídicas y procedimentales son estables, rígidas y sistematizadas, haciendo sencilla su aplicación, pero dificultan la capacidad de respuesta de las Unidades Administrativas ante las demandas sociales. Al poner dificultades al robo del dinero público, se ha hecho prácticamente imposible administrarlo (Osborne, 1992: 43).

En este capítulo se postuló que la dinámica de la administración pública estatal busca modernizar las estructuras de organización de las dependencias y organismos auxiliares, a fin de dotarlas de mayor capacidad de respuesta en el desarrollo de los planes y programas de gobierno. Por ello, cualquier proceso de cambio en organizaciones gubernamentales debería pasar por una transformación, rediseño y configuración de sus estructuras organizacionales, de tal forma que a partir del modelo de organización tradicional caracterizado por ser piramidal, altamente formalizado, estable y con papeles definidos se logre consolidar en una estructura horizontal, flexible y cambiante frente a un entorno dinámico.

Algunos de los supuestos teóricos señalados en este apartado destacan por su importancia para esta investigación académica, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- Las organizaciones son instrumentos de la administración pública, mismas que poseen reglas, valores y practicas propias.
- Las organizaciones deben mantenerse en constante cambio para poder sobrevivir a los cambios sociales y demandas del entorno.

- La máxima de las organizaciones en el sector público es servir a la sociedad.
- Las organizaciones deben utilizar la racionalidad para lograr la eficiencia.
- Todo proceso de cambio en una organización debe atender tres principios: operar como una estructura, establecer un sistema de reglas y entender la cultura y valores organizacionales.

CAPÍTULO TERCERO

GESTIÓN Y REINGENIERÍA EN EL SECTOR PÚBLICO

El propósito de este capítulo es definir la gestión pública y la forma en que la nueva gestión pública (NGP) surge como nuevo enfoque para reencaminar la visión de lo público, así como describir los principales concepciones y acepciones de la reingeniería y como resulta ser un modelo de la NGP, identificando sus tipos, principales críticas y las ventajas de su instrumentación.

En la actualidad, el principio que afirma “lo único permanente es el cambio”, hace posible considerar que se debe estudiar a fondo el funcionamiento de las organizaciones formales de carácter público, las diversas corrientes de la Teoría de las Organizaciones nos han llevado a decir que “[...] *las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras recetas para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones [...]*” (Ramió, 1999: 22); en los apartados que preceden se profundiza al respecto.

Es por ello que los cambios que se llevan a cabo en las organizaciones, con frecuencia obedecen a la mentalidad del personal que trabaja en las mismas. Esto se refiere a la cultura organizacional, a la cual está sujeto el funcionamiento de cada organización, donde influye el modo de pensar para la toma de decisiones, la manera en la que se relacionan las personas en su entorno interno y su manera de afrontar y transmitir la información, en ocasiones esto puede verse en otras organizaciones a través de las prácticas isomórficas, las cuales permiten conocer la manera en que un grupo de organizaciones han adoptado formas similares de cumplir sus objetivos.

De esta manera, las organizaciones públicas, como la Junta de Caminos del Estado de México, se han visto en la necesidad de adaptarse a los cambios del entorno y tratando de dar respuesta a las demandas sociales cada vez más complejas; es por

ello que se enfatiza la necesidad de diseñar mecanismos de cambio que permitan el desarrollo de nuevas estrategias para el cumplimiento de objetivos y la ejecución de procesos partiendo de la innovación y sea posible alcanzar la modernización en un esquema de racionalidad.

La estructuración y coordinación de conjuntos de acciones para cumplir objetivos y el ofrecimiento de soluciones específicas a demandas y problemas difusos, sitúan a las organizaciones como medios eficientes para integrar recursos y enfrentar la reproducción de la sociedad y la de sus entornos (Cathalifaud, 2008: 91).

Lo anterior nos lleva a considerar las características que cada una de las consideradas “modas administrativas” (mismas que son atribuidas a la nueva gestión pública) han aportado a los estudios organizacionales como diseño experimental, de modo que es necesario hacer comparaciones sobre los datos arrojados por cada una de estas tendencias gerenciales, a fin de obtener variables que permitirán comprender las razones que hacen a la reingeniería la mejor estrategia para que el cambio en las organizaciones involucre a la innovación y tienda a la eficiencia en un escenario de modernización.

3.1. Gestión pública.

La administración pública y gestión pública suelen ser utilizadas como sinónimos al asumir que es la “[...] *creación y mantenimiento de un medio laboral donde los individuos, trabajando en grupos, puedan realizar misiones y objetivos específicos* [...]” (Ortún, 2014; 4), pero la distinción entre ambas radica en que gestión pública se puede entender como la ejecución de procesos e instrumentación de técnicas en el campo de la administración pública para satisfacer las demandas sociales y cumplir las metas institucionales. Esta se traduce en la manera en que se conduce la administración pública y ejerce los recursos para el cumplimiento de objetivos, fines y metas establecidos por las políticas del poder ejecutivo.

La administración pública tradicional ha ofrecido basta información para analizar, de manera que es fundamental integrar y sintetizar este conocimiento en una perspectiva teórica para dar un mejor sentido al ejercicio de la gestión pública (Bozeman, 1998).

La comprensión adecuada sobre gestión parte de la idea del manejo “[...] *de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos: así como la planeación en el uso racional de los mismos. Área que integra y ejerce los medios que deberán ser utilizados en el ejercicio racional y planeado de los recursos de la organización [...]*” (CCPYAPEM, 2001; 108); esta se caracteriza e integra por las instituciones y procesos mediante los cuales se formulan e implementan políticas, se administran recursos, además de suministrar bienes y servicios con objeto de dar cumplimiento a los objetivos para el que las organizaciones fueron creadas.

El aparato administrativo debe permanecer sin importar los cambios en liderazgos políticos, para que sus actividades se basen en las directrices de los gobiernos, de modo que también se especialicen los servidores públicos y puedan responder eficazmente los requerimientos sociales y económicos; esto da lugar a que las decisiones organizacionales apunten a mejorar la forma de hacer las cosas buscando hacer más dinámica la organización y funcionamiento de las dependencias públicas.

Ante las necesidades de mejorar la gestión pública se comienza a constituir la idea de que un gobierno eficiente en el manejo de los recursos, eficaz en su interrelación con actores externos y, además sea legítimo en la prestación de servicios es lo que en toda democracia necesita (principalmente en México), de modo que comienza a introducirse la idea de *nueva gerencia pública*. Esta nueva corriente de pensamiento ofrece una perspectiva teórica cuyo enfoque es conveniente para dar un mejor sentido al ejercicio de la gestión pública y es de medular importancia para la presente investigación.

3.2. Nueva gestión pública.

El perfilar la acción gubernamental con los postulados de la NGP parte de la idea de establecer estructuras y procesos administrativos orientados a privilegiar la satisfacción del ciudadano, basándose en los principios de eficiencia, calidad, orientación a resultados y rendición de cuentas mediante la introducción de nuevas soluciones es indispensable en toda organización pública.

La nueva gestión pública parte del supuesto de crear “[...] *una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad*” (García, 2007: 8). Cada cambio debe aplicarse para que las organizaciones realicen de manera eficaz y eficiente los objetivos para los que fueron creadas; los aspectos de evaluación y control deben vincularse con mecanismos preventivos que mejoren la gestión pública.

“[...] la nueva gestión pública es un término para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa [...] fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno [...]” (Cejudo, 2013: 17).

Para que las técnicas de la NGP se implementaran de la mejor forma posible, se hizo necesario que los administradores a cargo del cambio identificaran las capacidades organizacionales para poder instrumentar de manera planificada y controlada cada etapa del cambio organizacional. Sin embargo, en el caso mexicano, no se consiguieron los resultados esperados por la falta de capacidad

técnica para diseñar los mecanismos adecuados para reducir la resistencia al cambio.

“[...] la NGP hizo propia la demanda por mayor libertad de gestión: se entendía que para imaginar soluciones a los nuevos problemas públicos, responder rápidamente a un entorno cambiante y mantener motivada y alerta a una organización pública era necesario alejarse de reglas homogeneizantes, disminuir las restricciones a la forma de decidir los contenidos de la acción gubernamental y los destinos del presupuesto y, ante todo, ampliar el espacio de maniobra para innovar, intentar soluciones e incluso fallar y aprender [...]” (Cejudo, 2013: 27).

Mientras que no sea posible establecer mecanismos preventivos y dar mayor libertad de gestión a los administradores a través de la descentralización de funciones, los servidores públicos no estarán verdaderamente preocupados por la calidad en la prestación de servicios, sino como ocurre actualmente, estarán enfocados en evitar errores que provoquen fincamiento de responsabilidades.

Es importante destacar que las *“[...] administraciones públicas de la mayoría de los países desarrollados se han visto inmersas en procesos de regeneración con el objetivo de conseguir una administración más eficiente y ágil [...]”* (García, 2007: 20). Es necesario reconocer que muchas organizaciones públicas funcionan de manera hermética y se mantienen indiferentes a lo que demanda el entorno, haciendo que el aparato gubernamental se vea afectado con cada vez menos legitimidad en sus acciones.

La utilización de técnicas de la NGP *“[...] en el ámbito público ha supuesto el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y consecuentemente un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos”* (García, 2007: 20). La propuesta de la NGP implica que el Estado y la administración pública revisen e introduzcan cambios estructurales significativos en los sistemas de gestión para que las instituciones administrativas se reencuentren con los ciudadanos, a

partir de una relación más fructífera que dé cauce a resultados más tangibles, mensurables y satisfactorios, como lo señalan Osborne y Gaebler en su libro *Reinventing Government*, los gobiernos deben conducir, no tanto remar, es decir, que deben ser actores, reguladores, estrategas y proveedores en la producción de los bienes y servicios, no tanto interventores directos en la obtención de los mismos.

Las capacidades del Estado consisten entonces en que solo conduzca el rumbo social, dando lugar a una soberanía compartida y facilitar que la administración pública se enfoque en los resultados, buscando la eficacia. Haciendo uso de la NGP “[...] *varios gobiernos de todo el mundo están redefiniendo y reformando sus estructuras y mecanismos para abordar los problemas sociales*” (Arellano, 2005: 3).

Derivado de lo anterior, “[...] *en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional* [...]” (Arellano, 2005: 5). Si no se tiene clara esta idea, el modelo burocrático arrastrará consigo una preocupación por proporcionar servicios, por remar. Las organizaciones que ponen sus mayores energías en remar y pocas veces llevan el timón desarrollan una visión de túnel. Al estar programadas para pensar en el gobierno como un dispensador de servicios a cargo de profesionales y burócratas, espera hasta que un problema se convierta en crisis, y luego ofrecen nuevos servicios a los afectados incluso creando nuevas organizaciones.

Lo antes referido permite afirmar que “[...] *la captura de organizaciones públicas y sus burócratas por parte de grupos de interés [...] se resuelve aparentemente a través de un argumento técnico y moral: una vez que un programa público sigue reglas racionales [...] los actores [...] actúan racionalmente, porque lo que es moralmente correcto es actuar de manera racional*” (Arellano, 2005: 5); esta racionalidad debe estar sujeta a ciertas reglas formales que permitan consolidar el funcionamiento de las organizaciones sin verse afectadas por intereses ajenos a los

objetivos que sustentan su existencia, considerando que en un sistema administrativo debe ponderar la racionalidad, no las ocurrencias de líderes políticos.

Considerar estudiar los problemas públicos y la forma de resolverlos es lo que encamina la acción gubernamental en la búsqueda de estrategias de coordinación con el poder legislativo y la sociedad; el éxito en otros países se debe a las habilidades de los actores políticos y los gerentes, más que la innovación de la idea en sí, de ahí la importancia de proteger al aparato gubernamental de los intereses económicos y políticos “[...] *la NGP parece apoyar la idea de que las organizaciones públicas son necesarias sólo en la medida en la que trabajan eficientemente para la sociedad*” (Arellano, 2005: 9).

Señalado lo anterior, debemos tener en cuenta que “[...] *los componentes de la NGP forman parte de un abanico de opciones de instrumentos de gestión para resolver problemas administrativos, y pueden usarse -y se han usado- de manera selectiva en función de las prioridades de cada gobierno [...]*”. (Cejudo, 2013: 40). Los gobiernos deben ser obligados a apegarse a maneras técnicas para alcanzar el cumplimiento de objetivos de manera eficiente utilizando: evaluaciones del desempeño, presupuestos orientados a resultados, sistemas de servicio civil meritocrático, gestión de la calidad, planeación estratégica, sistemas de recompensas por mérito, etcétera.

Algunos autores proponen que se debe “[...] *entender a la NGP como una caja de herramientas, a la que los tomadores de decisiones pueden acudir para escoger cuál instrumento es más útil para resolver un problema concreto [...]*” (Cejudo 2013:40). El cambio organizacional es utilizado en la NGP como mecanismo para alcanzar la eficacia, eficiencia y efectividad en las organizaciones; la reingeniería (como una de las herramientas de cambio que este enfoque tiene) ofrece soluciones radicales vinculadas con la gestión de procesos y la gestión del conocimiento administrativo, por lo que cada una de estas complementa la reingeniería y el uso efectivo de la misma siempre va a depender del personal que interactúa con ella.

Por ello, como cualquier herramienta de la NGP, “[...] *la efectividad depende de la capacidad del usuario para escoger la adecuada y usarla con habilidad [...]*” (Cejudo, 2013: 40); de manera que en la Junta de Caminos se buscó modernizar la estructura orgánica, las atribuciones, funciones y actividades de cada una de las unidades administrativas que la integran, así como rediseñar procesos y modernizar los procedimientos para el cumplimiento de objetivos; para ello, desde la fase de diseño, se tomó en consideración la participación de todos los miembros de la organización.

3.3. Concepto de reingeniería.

Es necesario referir que la reingeniería es un término que surge con la nueva gestión pública. Desde su origen se catalogó como una moda administrativa, junto con la calidad total, planeación estratégica, simplificación administrativa, desregulación, *accountability*, *benchmarking*, entre otras.

Los ejercicios de cambio en las organizaciones deben partir del establecimiento de los modos en que “[...] *las capacidades de innovación sofisticada varían dependiendo de la configuración de la organización. Las organizaciones innovadoras tienen una estructura orgánica muy elevada, con poca formalización, trabajo especializado basado en el conocimiento, una tendencia a grupos de especialistas de unidades funcionales, trabajo en equipo y descentralización considerable*” (Arellano, 2007: 144). La reingeniería es uno de los programas organizacionales que requiere un alto grado de trabajo especializado, principalmente en su fase de implementación, dejando consigo la natural experiencia para que la organización que ha sido sujeta a un programa como este, se encuentre lista para transitar a un escenario de modernización.

Comúnmente se concibe a la reingeniería como una “[...] *revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y*

rapidez[...]” (Daft, 2000: 42). Aunque existen distintos modelos de reingeniería, este es el concepto más utilizado por los autores latinoamericanos; sin embargo, resulta insuficiente para todo lo que en la praxis involucra una reingeniería; los grandes avances que han otorgado las distintas corrientes de la teoría de las organizaciones aportan las bases para estudiar el cambio organizacional como mecanismo para alcanzar la eficacia, eficiencia y efectividad en las organizaciones públicas; la reingeniería ofrece soluciones radicales vinculadas tanto en gestión de procesos como gestión del conocimiento administrativo, por lo que cada una de estas complementa la reingeniería y el uso efectivo de la misma siempre va a depender del personal que interactúa con ella.

Para la presente investigación, la reingeniería es entendida como una revisión fundamental y el rediseño radical de estructuras orgánicas, procesos, procedimientos, esferas de competencia y tramos de responsabilidad para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas para el ejercicio de los recursos con que una organización pública cuenta para el cumplimiento de sus objetivos de manera eficiente.

Una reingeniería debe instrumentarse partiendo del minucioso análisis de los procesos, estructuras y objetivos que la organización desarrolla, buscando actualizarlos, modificarlos o incluso rehacerlos para conseguir mejoras radicales que permitan a la organización hacer frente a las exigencias del entorno respecto de calidad en servicio, flexibilidad y reducción de gastos en la prestación de servicios; es por ello que en la Junta de Caminos se instrumentó esta herramienta de gestión para rediseñar de manera integral su funcionamiento y estructura, en razón de que sus unidades administrativas seguían funcionando de la misma forma desde 1993 con su última reestructuración.

La reingeniería tiene distintas fases para su desarrollo, tal y como se enuncian a continuación: la primera denominada preparación del cambio, que consiste en elaborar diagnósticos situacionales y definir el proyecto para señalar el alcance de

la reingeniería; la segunda es denominada planeación del cambio, consistente en la elaboración de un análisis de las interrelaciones entre la organización, entorno, flujo de procesos y paradigmas organizacionales; la tercera, denominada diseño del cambio, consiste en diseñar la nueva organización incluyendo los flujos de información y de procesos, estrategias y políticas; la cuarta es denominada evaluación del cambio y consiste en la implementación de la reingeniería y la retroalimentación para reducir la incertidumbre de cada paso que se va desarrollando (Ospina, 2006).

El principal obstáculo de la reingeniería es “[...] *llevar a cabo el cambio en los empleados, debido a la resistencia orgánica (y a veces natural) a adaptarse a las reformas implementadas en la organización. [...] el éxito en la reingeniería solo se dará si existe un cambio de los procesos (...), la estructura organizacional y el sistema de gerencia [...]*” (Vergara - Schmalbach, 2013: 221)⁴. Es importante destacar que la resistencia al cambio es el mayor reto que enfrentan las organizaciones públicas en proceso de cambio, principalmente aquellas que se mantienen rígidas, sin dinamismo y con prácticas estandarizadas carentes de todo intento de mejorar la forma de hacer las cosas para mejorar la calidad en el servicio.

La interrelación de los procesos internos juega un papel predominante dentro de una organización. Se puede presenciar mediante la explicación que hay factores externos vinculados al contexto interno de la organización, capaces de afectar el flujo de información que se genera en cada uno de los procesos, de modo que para evaluar la causalidad para el cambio organizacional habrá que detallar los efectos causales. Esa idea permite afirmar que la noción de reingeniería como cambio radical debe reevaluarse, ganando experiencia con el estudio de los errores y éxitos pasados, teniendo en cuenta que la forma en que la perspectiva académica ha abordado su estudio se ha visto restringido a los procesos, pero el caso de estudio que en esta investigación se presenta, nos permite conocer que la manera en que

⁴ Debemos tener en cuenta que los estudios más recientes de reingeniería sugieren que su resurgimiento en 2012 rompería el esquema nacimiento y muerte, pasando la reingeniería de ser una simple moda, a una herramienta clásica de la administración.

las organizaciones públicas en México han llevado a cabo la reingeniería va mucho más allá de lo que las investigaciones científicas han abordado.

Es necesario que la reingeniería se vea desde un nuevo enfoque, mismo que nos permita hacer análisis empíricos que proporcionen nociones conceptuales que expliquen la realidad de las organizaciones públicas en México, partiendo de la propuesta que esta investigación pretende abordar desde el modelo teórico de Luhmann; “[...] *solo con esta determinación de mejora de la reingeniería, se podría llegar a un cambio de paradigma (o creación de una nueva teoría), con la posibilidad de consolidarse como una herramienta real de transformación organizacional [...]*” (Vergara - Schmalbach, 2013: 224)⁵.

La reingeniería es un mecanismo de utilidad para reformar las organizaciones públicas y, al mismo tiempo, abrir la posibilidad de introducir estrategias de NGP de acuerdo con las necesidades y características de cada organización. Los valores y recursos institucionales fuertes aumentan la capacidad de acción de los reformadores y preparan el camino para aquellos cambios estructurales o procedimentales significativos, tales como los que una reingeniería plantea; si las reformas sean congruentes con la identidad institucional de la organización entonces su implementación tendrá menos dificultades. Por eso es que esta investigación utiliza como categorías de análisis la innovación, el cambio organizacional y la reingeniería.

3.4. Tipos de reingeniería.

Reingeniería de procesos “[...] *es el concepto actual que se le da a los cambios drásticos que sufre una organización al ser reestructurados sus procesos [...]*” (Pomar, 2011; 30).

⁵ Un estudio reciente, realizado por la empresa consultora Bain & Company, [...] confirma que la reingeniería está ganando nuevamente adeptos, con un incremento del 29% en el número de proyectos ejecutados entre los años 2010 y 2011, ubicándose dentro de las 25 herramientas más utilizadas en las organizaciones (Vergara - schmalbach, 2013: 223).

Reingeniería organizacional es el “[...] *redimensionamiento estructural de las organizaciones con las técnicas de reforma, modernización y simplificación administrativa* [...]” (JCEM, 2015; 115).

Reingeniería administrativa o integral es “[...] *rediseño integral tanto de procesos como de funcionamiento con la finalidad de alcanzar los objetivos establecidos dentro de los parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad* [...]” (JCEM, 2015; 115).

Para la presente investigación académica, es de especial importancia la reingeniería administrativa, misma que implica una transformación completa de la organización y se vincula con el rediseño de la estructura, funcionamiento, ejecución de procesos y nuevos objetivos organizacionales, de manera que su instrumentación implica una modificación integral en la organización; siendo pieza clave para amalgamar estrategias que permitan dar respuestas satisfactorias al entorno y dar soluciones oportunas a las demandas sociales, ya que una organización que no se adapta a su entorno tiende a poner en peligro su existencia.

La reingeniería administrativa puede definirse como el rediseño de una estructura organizacional en cuanto a los procesos, la cual no pretende realizar mejoras poco a poco, sino de manera radical. Involucra cambios significativos partiendo desde la alta gerencia hasta el más bajo nivel operativo. Se basa en la creencia de un nuevo paradigma organizacional cuyo objeto es reducir costos, mejorar el desempeño, la calidad, mejorar los servicios y aumentar la eficiencia (Campos, 2016; 32).

La reingeniería administrativa busca modificar las actividades actuales e idear nuevas formas de organizar las tareas para alcanzar con eficiencia los objetivos de la organización. Los principios básicos para la instrumentación de una reingeniería administrativa deben partir de: un cambio radical, reorientación de procesos y

metas, reestructuración organizativa y explotación de las tecnologías de la información y comunicación (Ceballos, 2017; 7).

El objetivo de toda reingeniería administrativa se basa en la “[...] *innovación, calidad y productividad. Hacer las cosas en forma diferente, bien hechas y mejor que nadie, a través de: equipos de trabajo eficaces, liderazgo profesional y dominio de las condiciones existentes*” (Campos, 2016; 11). En toda reingeniería debe tomarse en cuenta la participación de todos los niveles jerárquicos de la organización, incluidos los operativos, dando lugar a una corresponsabilidad y la inclusión de todas las opiniones en el diseño de los nuevos objetivos de la organización, de manera que sea posible minimizar la resistencia al cambio, siendo los miembros que la integran el principal insumo para la innovación de manera racional; en la Junta de Caminos se llevó a cabo, como se detallará en capítulos posteriores, de arriba hacia abajo en cuanto a su instrumentación y de abajo hacia arriba en cuanto a su retroalimentación.

“[...] es viable la aplicación de la reingeniería por lo menos en un par de situaciones o escenarios bien definidos en una organización [...] cuando la organización ha probado otros enfoques [...] y no ha obtenido resultados satisfactorios [...] cuando un departamento o sección [...] viene de picada [...] dentro de la organización” (Campos, 2016; 21).

Entre las principales ideas de implementación para una reingeniería administrativa en una organización, está la eliminación del espacio muerto (desaprovechado) y las holguras de tiempo en los flujos de trabajo (a fin de optimizar las actividades del recurso humano), además de suprimir los conflictos organizacionales que propician la división y antagonismo entre Unidades Administrativas (Campos, 2016; 22).

“Las críticas más fuertes a la reingeniería se han focalizado en la manera equivocada en que inicialmente se orientó el papel de la cultura organizacional y los trabajadores en la aplicación de este enfoque administrativo [...]. James Champy, uno de los precursores del concepto de reingeniería, señala que este

enfoque está en dificultades y que para él no es fácil reconocerlo. Para él la revolución que inició en 1993 se quedó a mitad de camino, debido a que se enfocó hacia lo operativo y descuidó del rediseño de la gerencia, de los administradores” (Campos, 2016; 30).

Las principales ideas que se contraponen a la instrumentación de reingeniería en la gestión pública están sustentadas en casos de estudio que muestran modelos que de origen han sido mal implementados o mal llamados reingeniería, entre ellos destacan los de organizaciones que afirman realizar reingenierías, pero solo se enfocan en reestructuraciones o adelgazamiento organizacional, mismas que generan reducciones importantes en las plantillas de personal y despidos masivos, los cuales han generado desconfianza en su utilización.

Es importante destacar que una reingeniería (y cualquier innovación que se busca implementar en una organización pública) requiere de administradores altamente capacitados en el diseño técnico y cambio organizacional. La reingeniería, como enfoque de NGP, es un instrumento de enorme potencial para las organizaciones, pero puede ser destructivo si se le diseña y aplica con superficialidad (Campos, 2016; 31). Para instrumentar correctamente una reingeniería, deben identificarse fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas para así poder rediseñar objetivos y metas dando lugar a un mejor ejercicio de los recursos organizacionales (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), de modo que las decisiones fluyan por un flujo adecuado de información en cada una de las unidades administrativas.

3.5. Experiencias de reingeniería en el Estado de México.

A).- Reingeniería de procesos de la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En 2011 inició la instrumentación de una reingeniería de procesos en la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma del Estado de México cuyo

principal objetivo era desarrollar una serie de modificaciones a fin de mejorar la consecución de procesos y procedimientos cuya culminación se vio reflejada en el diseño de manuales administrativos que establecieron políticas de actuación al interior de la Dirección, esclarecer la división de tareas, inserción de valores empresariales, trabajo en equipo y mejora de las relaciones de trabajo.

Se inició con la creación de procesos y procedimientos enfocados a identificar, aprovechar y desarrollar las funciones de administración de personal, esto con una visión que apuntalaba a la productividad y, para lograrlo se implementó de la siguiente manera:

- 1.- Esclarecer las esferas de competencia y tramos de responsabilidad de cada uno de los integrantes de la Dirección.

2. Diseñar las especificaciones de los perfiles necesarios para los puestos que ejecutaban determinados procesos, esto a fin de identificar si era necesario capacitar al personal a cargo de su desarrollo, principalmente en la Unidad de Apoyo Administrativo, la Unidad de Planeación, Departamento de Sistemas y Nóminas, Departamento de Contratación, Control de Personal, Relaciones Laborales e Histórico Laboral.

3. Creación de un Plan de Ruta Crítica para establecer el tiempo de duración del programa, mismo que se formalizó ante la Dirección de Organización y Desarrollo Administrativo de la UAEM (DODA), que tiene a su cargo la revisión y autorización de manuales administrativos de los organismos que la conforman.

- 4.- Aplicación de cuestionarios para diagnosticar la distribución de trabajo y responsabilidades del personal de cada departamento.

5. Diseño de un mapa de procesos e identificación de procedimientos derivados de cada una de las funciones vigentes para, posteriormente, ajustarlas con la forma de instrumentación acorde a su aplicación

6.- Se obtuvo la validación de cada titular de los departamentos una vez que el personal a su cargo se encontraba satisfecho con la propuesta de procedimiento; cuando se recabaron las firmas necesarias se realizaron los diagramas y se formalizaron ante la DODA para su revisión.

7.- Una vez revisados los manuales tanto de organización como de procedimientos por la DODA se devolvieron a la Dirección de Recursos Humanos para su autorización y posterior publicación.

8.- Una vez publicados se inició su fase de instrumentación bajo las nuevas políticas, misión, visión y cultura organizacional. (DRHUAEM, 2011).

Una de las debilidades que se pueden identificar en la instrumentación de la reingeniería es que no logro mantenerse al cambio de titular de la Dirección de Recursos Humanos, únicamente se mantienen algunos procedimientos pero las funciones sufrieron una actualización y algunos cambios de denominación de las unidades administrativas; esto se debe a que la fase de diseño involucró únicamente al equipo a cargo de la reingeniería, de modo que a las unidades administrativas se presentaban los procesos y procedimientos como una propuesta en espera de precisiones y su posterior ajuste, pero no se consideró un trabajo coordinado con las unidades administrativas que ejecutaban los procedimientos y por ende no se escucharon las necesidades reales de los operativos o, inclusive, sus propuestas de mejora.

La fase de diseño fue adecuada y se cumplieron con todas las formalidades; sin embargo, su fase de instrumentación se percibida como una instrucción del superior jerárquico, es por eso que la estructura con el cambio de admiración regresó a las

prácticas pasadas, aunque no fueran las mejores, prevaleció la idea de: “es mejor hacerlo como siempre se ha hecho a probar lo nuevo que es incierto a donde conducirá”.

La diferencia entre este programa de reingeniería con el de la Junta de Caminos consiste en que solo se llevó a cabo en una parte de la organización, lo recomendable habría sido que se desarrollara en, al menos, toda la Secretaría de Administración. Instrumentar un programa de este tipo en una fracción de la organización presentará complicaciones, principalmente porque el resto de la organización sigue funcionando de la misma manera, de modo que la resistencia al cambio tendrá mayor impacto. Por otro lado, el diseño estuvo a cargo de la secretaría particular del responsable del área, es decir, la implementación estuvo a cargo de la dirección, de manera que las funciones y atribuciones enfrentaron resistencia por parte del personal operativo, que además de tener muchos años trabajando en esa unidad administrativa estaba cómodo con la forma de trabajar que hasta entonces se había estado llevando a cabo.

B). - Reingeniería organizacional del DIFEM/IMIEM.

El Instituto Materno Infantil del Estado de México (IMIEM), se creó como consecuencia de un programa de reingeniería organizacional, cuyo objeto era descentralizar del Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) un organismo de carácter estatal con personalidad jurídica encargado de prestar servicios especializados de alta calidad en el campo materno infantil a los grupos más vulnerables de la entidad. El programa de reingeniería inició con la selección de los servicios de salud que estaría a cargo del IMIEM; proceso llevado a cabo como se detalla a continuación:

Un equipo de especialistas diseñó la propuesta de funciones para una Dirección General a cuyo cargo estarían cinco áreas sustantivas (la Dirección de Enseñanza e Investigación, Dirección de Servicios Médicos, Dirección del Hospital para el Niño,

Dirección del Hospital de Ginecología y Obstetricia, Dirección del Centro de Especialidades Odontológicas), una adjetiva (Dirección de Administración y Finanzas) y tres staff (Unidad Jurídica y Consultiva, Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional y la Contraloría Interna); dotando a esta organización de un área específica a cargo del desarrollo del desarrollo institucional para mantener de manera permanente la innovación y el cambio organizacional (funciones depositadas, regularmente, en la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional).

De igual modo, esta reingeniería permitió que se incluyera un área específica a cargo de la planeación, diseño, implementación y evaluación de programas de enseñanza e investigación continua en el área médica, mismos que contribuyeron a la formación de recursos humanos de alta especialidad orientados a fomentar el desarrollo científico a partir de líneas específicas y de la definición de estrategias en materia de salud; enfatizando que esta Dirección de Enseñanza e Investigación es única en su clase en las instituciones de salud de la entidad.

Posteriormente se hizo la propuesta de creación ante la Secretaría de Finanzas y el 10 de septiembre del 2001, por decreto del ejecutivo estatal, se creó el IMIEM, aunque en la propuesta se incluyó el Centro Oncológico, pero no fue autorizado porque estaba en marcha el proceso de creación de un Centro similar a cargo del ISSEMyM.

El 25 de febrero de 2003 se publicó en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" el Reglamento Interior, consolidado las esferas de competencia y tramos de responsabilidad de cada una de las unidades administrativas que integran hasta la actualidad al Instituto (concluyendo así el programa de reingeniería).

Esta reingeniería tuvo algunas semejanzas (en cuanto al diseño) con la implementada en la Junta de Caminos, pero la implementación estuvo a cargo de la Dirección de Administración y Finanzas del IMIEM; la resistencia al cambio se hizo notar al pretender implementar las innovaciones en otras jefaturas de unidad,

mandos medios y superiores, que no aceptaban la nueva distribución de funciones y dinámica de trabajo. La Junta de Caminos dejó para la fase final de implementación de reingeniería a los mandos medios y superiores, de modo que la resistencia perdió fuerza porque los trabajadores de nivel operativo y el Consejo Directivo ya estaban de acuerdo en los cambios que se comenzaban a implementar, esto frenó la resistencia del nivel intermedio.

Si la reingeniería tiene éxito desde su fase de diagnóstico, representa un salto geométrico en nivel de progreso, eficiencia y racionalidad en las organizaciones públicas. Su instrumentación implica en sí riesgos si no se hace de manera planificada y racional, ya que un cambio controlado permite que la innovación sea eficiente y cumpla con las metas esperadas, de modo que en toda reingeniería deben calcularse los riesgos y también “[...] *los beneficios a obtener, por lo que es obligatorio que los proyectos de reingeniería (como todos los proyectos de cambio para la gestión) [...]*” (Pomar, 2011: 32) parta de una buena planeación y se involucre a toda la organización en su implementación.

Lo señalado anteriormente permite afirmar que la noción de reingeniería como cambio radical debe reevaluarse, ganando experiencia con el estudio de los errores y éxitos pasados. “[...] *solo con esta determinación de mejora de la reingeniería, se podría llegar a un cambio de paradigma (o creación de una nueva teoría), con la posibilidad de consolidarse como una herramienta real de transformación organizacional [...]*” (Vergara - Schmalbach, 2013: 224). Considerando que en esta investigación tiene como base la teoría de sistemas sociales de Luhmann, este enfoque de cambio organizacional puede ofrecer una metodología distinta para comprender la teoría de las organizaciones en México y adoptando nuevas herramientas de innovación para las organizaciones públicas que se adapten a la realidad que se vive en nuestro país; es por ello que cada vez se hace más necesario construir nuevos enfoques y modelos teóricos que nos permitan comprender los fenómenos que afectan tanto a la administración pública como a la gestión en México.

CAPÍTULO CUARTO

ESTUDIO DE CASO Y RESULTADOS DE TRABAJO DE CAMPO

El propósito de este capítulo consiste en presentar las particularidades del caso de estudio y los resultados del trabajo de investigación. Inicialmente se hace referencia a la estrategia metodológica utilizada en la presente investigación académica. Posteriormente se describe el desarrollo del programa de reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México, cuyo inicio tuvo lugar en a finales del 2012, con la creación de la Junta de Caminos como Organismo Público Descentralizado de la Secretaria de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México. Finalmente se presentan los resultados de las entrevistas que se aplicaron a los funcionarios públicos, cuya información aportada permite entender los motivos, estrategias y resultados que orientaron el cambio como una estrategia de innovación para contribuir a la modernización.

4.1. Estrategia metodológica en la investigación

Desde el punto de vista metodológico esta investigación académica contiene el análisis de las estrategias utilizadas para implementar la reingeniería en una organización pública. En términos de Cobertta (2007) esta investigación atendió un proceso regular de investigación concebido como un proceso cíclico que empieza y acaba con el uso de la teoría. Las fases de estos procesos fueron la formulación de la teoría social de las organizaciones y, en particular, de las organizaciones públicas, a continuación se construyó un argumento a partir de la teoría. Se recopiló información a través de los datos obtenidos en entrevistas no estructuradas a funcionarios públicos involucrados en la reingeniería de la Junta de Caminos del Estado de México; se integró un marco de análisis para presentar los resultados mediante un proceso de interpretación apoyado con el uso de los conceptos y categorías construidos en nuestros primeros capítulos.

Este trabajo se concibió, primero, como una investigación de tipo descriptiva-explicativa, es decir, se enfatizó la descripción de las características del objeto de estudio (la aplicación de la reingeniería) pero también se identificaron las causas y motivos que dan cuenta del cambio organizacional que se promovió derivado de esa experiencia de reingeniería. Segundo, se seleccionó el caso de la Junta de Caminos del Estado de México, para detallar la formulación e implementación del programa y poder inferir (método inductivo) que, a partir de ese caso de estudio, podría diseñarse un modelo a seguir para impulsar el cambio en otras organizaciones públicas. Tercero, como técnicas de investigación se utilizó la revisión documental de aquella información gubernamental (legal, organizacional, bibliografía) que permitió esclarecer qué motivó la implementación de la reingeniería y su vinculación con la innovación. Posteriormente, realizó trabajo de campo a través de entrevistas no estructuradas a funcionarios públicos que participaron directa e indirectamente de la reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México. Esta recopilación fue útil porque permitió diseñar integrar información y para dar cuenta de las inferencias y resultados de la investigación académica.

Como se puede leer, esta investigación utilizó instrumentos cualitativos (documental y entrevistas no estructuradas) para saber de las experiencias en la implementación de la reingeniería en el marco de la innovación y cambio organizacional en la administración pública estatal. Adicionalmente se empleó el software Atlas.ti para procesar la información recopilada con las entrevistas y dar una interpretación cualitativa .

Los aspectos tomados en cuenta, y que son de utilidad para validar el argumento, surgieron de los datos obtenidos mediante las referidas entrevistas no estructuradas a actores clave participantes de manera directa o indirecta en la implementación del programa de reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México. Las inferencias se elaboraron a partir de los datos obtenidos y se integran en cuadros categoriales que detallan las información recabadas; estos cuadros categoriales facilitan el registro de la información y permiten incluir los hallazgos en la presente

investigación y descubrir si confirman lo establecido en el argumento y si existe un vínculo con las categorías de análisis. Es importante destacar que, en cuanto al muestreo, se tuvo en cuenta lo que Glaser y Strauss señalan como Saturación Teórica o Metodológica en la investigación, haciendo posible interrumpir el trabajo de campo porque “[...] *no se hallan datos nuevos a través de los cuales se puedan desarrollar más cuestiones. La incorporación de nuevo material o de nuevos datos se acaba, según este concepto, cuando ya no emerge nada nuevo [...] la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Esto es, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido*” (Hernández, 2014:8).

4.2. Fases del programa de reingeniería.

El Director General de la Junta de Caminos del Estado de México en el ámbito de sus atribuciones y funciones, en el mes de septiembre del 2012 con la anuencia del H. Consejo Directivo del organismo, autorizó el diseño y formulación del programa de reingeniería⁶, instruyendo dejar de lado las nociones de cómo se cumplen los objetivos institucionales y diseñar mecanismos que permitan suprimir espacios muertos y holguras de tiempo, ya que es necesario cambiar desde el inicio del flujo de trabajo en el desarrollo de procesos y, de ese modo, alcanzar medidas innovadoras, mejoras y rendimientos satisfactorios en cuanto a costo (reducción del costo administrativo, eliminación de duplicidad de información, utilización de ventajas tecnológicas, desarrollo de sistemas, gestión basada en el cero papel y simplificación de operaciones, calidad y servicio fundamentado en la agilidad en respuestas, entregas a tiempo, imagen información sin errores, consulta en línea, simplificación de trámites en cuanto a flexibilidad y rapidez) con el propósito de que la Junta de Caminos otorgara resultados de alto impacto (CDJCEM, 2012: 3).

⁶ De acuerdo con los directivos de la Junta de Caminos y ante la necesidad de cumplir adecuadamente con los objetivos organizacionales y satisfacer las demandas de la sociedad en materia de infraestructura vial libre de peaje, era imprescindible mejorar la forma de llevar a cabo acciones de reconstrucción, rehabilitación y modernización de la red carretera estatal, so pena de que la organización se viera rebasada por los cambios del entorno.

El Consejo Directivo autorizó la contratación de un equipo especializado para llevar a cabo la reingeniería, el cual debía sujetarse a la “[...] *coordinación de la Alta Dirección del Organismo, para así definir el mapa de procesos, ruta crítica, conformación de equipos de trabajo, articulación de estrategias de organización, objetivos y técnicas específicas expedidas tales como: indicadores, mejora de procesos y reinversión [...]*” (CDJCEM, 2013: 5) cabe hacer mención que, para entonces, se diseñó una estrategia que requería la participación y consenso de 150 servidores públicos que incluía mandos medios y superiores, así como personal operativo de base y eventual activos en la organización. Para ello, se optó por el diseño e implementación de una reingeniería que desarrollara acciones innovadoras partiendo de la idea de “pizarrón limpio” y, de ser necesario, complementarlas con la aplicación de mecanismos modernización y simplificación, así como mejora continua en la gestión pública, esto a efecto de definir y fundamentar la creación de una nueva estructura orgánico-funcional que su principal pretensión era el rediseño radical de procesos, procedimientos, metas y objetivos que se podrían materializar en funciones para precisar las líneas de mando, esferas de competencia y tramos de responsabilidad tomando como base estrategias de planeación, ejecución, control y evaluación que hicieran posible garantizar la eficacia, eficiencia y efectividad, momento en el que concluye la primera fase de autorización de la reingeniería.

Para inicio del 2014, se sometió a consideración del Consejo Directivo la nueva estructura orgánico/funcional y la propuesta de Manual de Organización, mismos que se autorizaron en el Acta de la Centésima Décima Cuarta Sesión Ordinaria, además se instruyó al equipo de reingeniería “[...] *formalizar el Manual General de Organización de la Junta de Caminos del Estado de México, e iniciar los trabajos de revisión con la Dirección General de Innovación de la Secretaría de Finanzas [...]*” (CDJCEM, 2014: 6); en la nueva estructura orgánica se consideraron reducir las distancias entre la autoridad y operatividad para garantizar un cambio radical que proporcionara a los miembros de la organización un ambiente de armonía y

colaboración. La reingeniería examinó como marco de referencia: estructura, organización, objetivos y funciones del organismo para diseñar y formular una estructura organizacional flexible que por sí misma definiera y precisara líneas de mando y tramos de responsabilidad que garantizaran el éxito del proceso innovador fundamentado en mejorar la administración de los recursos públicos, culminando así la segunda fase de la reingeniería.

Para dar seguimiento al acuerdo del Consejo Directivo del Acta de la Centésima Décima Cuarta Sesión Ordinaria (CDJCEM, 2014: 6), el 8 de mayo de 2015 se formalizó la propuesta de Reglamento Interior de la Junta de Caminos del Estado de México, mismo que dio lugar a una serie de reuniones de trabajo entre la Dirección General de Innovación, los mandos superiores de la Junta de Caminos y el equipo de reingeniería, para posteriormente iniciar con la fase de implementación de la propuesta de atribuciones contenidas en el referido instrumento jurídico; el 8 de septiembre del 2015, la Secretaría de Finanzas autorizó la nueva estructura orgánica (SFEM, 2015: 1) y se iniciaron los trabajos de homologación de la propuesta de Reglamento Interno con el proyecto de Manual General de Organización, concluyendo la tercera fase de la reingeniería.

El 4 de febrero de 2016, la Dirección General de Innovación envió a la Dirección General de la Junta de Caminos el Reglamento Interno para validación del Consejo Directivo y de las Unidades Administrativas y, posteriormente, proceder a su publicación en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” (Anexo 1), dos semanas después se llevó a cabo la entrega-recepción del Director General y llegó una nueva administración.

En marzo de 2016 se comenzaron las reuniones de trabajo entre el equipo de reingeniería y los integrantes de las unidades administrativas de la Junta de Caminos para homologar las atribuciones de la propuesta de Reglamento Interno con el proyecto de Manual General de Organización; en junio de 2016, el responsable de la reingeniería informó al Consejo Directivo la conclusión del trabajo

de homologación del Manual de Organización con el Reglamento Interno, dando seguimiento al acuerdo JCEXT-014-003 del Acta de la Centésima Décima Cuarta Sesión Ordinaria (CDJCEM, 2014: 6).

El 31 de agosto de 2016 se formalizó tanto a la Dirección General como al Director de Administración y Finanzas de la Junta de Caminos la Propuesta de Manual General de Organización y el 10 de septiembre del mismo año concluyó el programa de reingeniería, culminando así la cuarta fase.

4.3. Proceso de implementación de la reingeniería.

La reingeniería se consolidó como piedra angular de innovación para el cambio en la Junta de Caminos, esto al diseñar estrategias tendientes a enfrentar los cambios del entorno a efecto de proporcionar, por un lado, un servicio público con atención y capacidad de respuesta ágil y oportuna y, por otro, consultas y orientación en línea, rapidez y flexibilidad en los trámites administrativos, aspectos asociados tanto a la calidad como a la misión y visión institucional relativa a la infraestructura vial libre de peaje. Por tal motivo, la reingeniería se fundamentó en la innovación para conseguir que la organización obtuviera resultados de alto impacto, basados la articulación de métodos, estrategias y técnicas específicas diseñadas tomando como base indicadores y variables definidos en mapas de procesos y rutas críticas, conformación de equipos de trabajo, articulación de estrategias y técnicas direccionadas y coordinadas en las fases orgánico-estructurales y funcionales, lo que requirió la participación y consenso de aproximadamente 817 servidores públicos tanto de base como eventuales, mandos medios y superiores que en todo momento manifestaron un amplio conocimiento y experiencia que conjugados con el esfuerzo, dedicación y responsabilidad que condujeron al organismo a desarrollar con éxito la integración tanto del Reglamento Interno como del Manual General de Organización, ambos instrumentos orientados a lograr con eficiencia el cumplimiento de objetivos.

El objetivo principal de diseñar técnicas para mejorar la gestión pública es buscar un equilibrio en el desarrollo de programas gubernamentales, haciéndolos compatibles con acciones que permitan distribuir satisfacer necesidades sociales estableciendo a los organismos públicos ciertas competencias, mismas que para ser desarrolladas adecuadamente deben contener un intercambio de información entre los miembros que las conforman, alentar la cooperación para el cumplimiento de metas organizacionales; siendo que las organizaciones coadyuvan a la coexistencia del gobierno, ayudando a la negociación política de manera horizontal, fomentando la comunicación formal e informal tanto al exterior como al interior, para así incrementar la cobertura de los servicios públicos. Luhmann afirma, tal como se mencionó en los capítulos que preceden, que la organización “[...] es *un sistema autopoietico de decisiones, que debe definir lo perteneciente y lo no perteneciente a ella. La organización define [...] las relaciones que establece con su entorno, tanto interno como externo*” (Rodríguez, 2004: 30), la reingeniería diseño los mecanismos para que la Junta de Caminos transitara a un esquema donde la organización pudiera autodefinirse y reorganizarse para funcionar de acuerdo a sus mitos, valores, experiencia y realidad con su entorno.

El Director General de la Junta de Caminos, instruyó Director de Administración y Finanzas la integración de un equipo especializado que se encargara de realizar un análisis minucioso de la Junta de Caminos para así buscar mecanismo innovadores que pudieran mejorar el cumplimiento de objetivos; de ese modo se propuso a la Doctora Guadalupe Concepción Sánchez García como responsable para realizar ese análisis. Al notar que habían transcurrido alrededor de 20 en los que el organismo no había sufrido modificaciones en su organización y funcionamiento, se diseñó un plan para instrumentar un programa de reingeniería integral a todo el organismo con sus desconcentrados.

El plan contenía un apartado de justificación que describía que la última modificación importante de la Junta de Caminos, en febrero de 1993, cuando la Secretaría de Administración autoriza la primera estructura de organización de la

Junta de Caminos del Estado de México, integrada por la Dirección General, Contraloría Interna, 2 Unidades Staff de Dirección General, 3 Direcciones de Área, 6 Subdirecciones, 19 Departamentos y 6 Residencias Regionales ubicadas en los Municipios de Toluca, Cuautitlán, Texcoco, Atlacomulco, Ixtapan de la Sal y Tejupilco.

De igual modo, el contenido del plan de implementación de reingeniería en la Junta de Caminos contenía un apartado de fundamento jurídico para poder desarrollar un programa de este tipo al interior del organismo; tomando como ordenamiento base a la ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México, que en su artículo 9 establece que:

“[...] los organismos auxiliares podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades [...] siempre que las modificaciones afecten la estructura orgánica o presupuestal o se refleje en su reglamento interno, deberán ser aprobadas por el Gobernador del Estado a propuesta del titular de la dependencia coordinadora de sector respectiva, previa opinión de la Secretaría de Finanzas” (LCCOEM, 2012: art. 9).

Es necesario hacer notar que el poder Ejecutivo confiere a sus dependencias y organismos auxiliares la posibilidad de modificar sus estructuras orgánicas tomando como base las atribuciones y funciones asignadas, los procesos de trabajo y la disponibilidad presupuestal; asimismo, se orientarán, prioritariamente, al fortalecimiento de las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía. Estas propuestas de modificación deberán ser racionales y tendientes a reducir la distancia entre el personal de estructura y el personal operativo (AENAAUBSDOAPPEE, 2005: IEO004).

Dando consecución a lo antes citado, el plan de reingeniería contenía una serie de pasos que habrían de seguirse para su implementación iniciando con una ruta

crítica, la propuesta de nueva estructura y un diagnóstico preliminar que describe el estado en que se encuentra el organismo y los pasos a seguir para implementar el programa.

4.4. La experiencia de reingeniería.

De las fases de reingeniería señaladas en el apartado que antecede, es posible decir que para el caso de la primera se comenzó con la propuesta de estructura, justificación para impulsar el programa de reingeniería y necesidad de contar con personal calificado para desarrollarla, el cual constaba de tres personas contratadas como empleados de confianza y un responsable del proyecto; de manera inicial se elaboró un cuestionario cuyo objetivo era recabar la información respecto de las actividades y funciones que el personal operativo y mandos medios desempeñaban, enfatizando la existencia de un apartado donde se daba la posibilidad de que el trabajador sugiriera los cambios que consideraba pertinentes para modificar la forma en que se desarrollaban las tareas a su cargo.

Una vez que el cuestionario se aplicó a la totalidad de los trabajadores (incluidos los adscritos a los desconcentrados) se elaboró una propuesta de Manual General de Organización al homologar el manual vigente que las funciones recabadas en el cuestionario, de ese modo fue posible detectar las diferencias entre los instrumentos administrativos y la ejecución de procesos y procedimientos; integrada la propuesta de Manual General de Organización se llevaron a cabo reuniones con los trabajadores de cada unidad administrativa y un representante de la Unidad de Contraloría Interna, de ese modo se rediseñaron las funciones, esferas de competencia y tramos de responsabilidad.

Esta segunda fase de instrumentación hizo posible diseñar de manera coordinada una propuesta orgánico/funcional creando, fusionando, cambiando denominación y/o eliminando unidades administrativas y sometiendo a decisión del consejo su aprobación; una vez autorizada la nueva estructura por la Secretaría de Finanzas

del Estado de México (Anexo 2) se inició la fase de implementación, la cual se dividió en tres rubros: el primero consistió en la inducción para desarrollar el trabajo con la nueva estructura orgánica; el segundo involucró un proceso de retroalimentación para afinar los detalles de la propuesta de Manual General de Organización (con participación activa de cada uno de los trabajadores y jefes de área para minimizar errores e incluir propuestas) y, finalmente, se distinguían las atribuciones de las funciones, mismas que debían validarse por los responsables de las unidades administrativas para incluirlas en el proyecto de Reglamento Interno y la propuesta de Manual General de Organización, respectivamente.

La integración de ambos instrumentos se elaboró partiendo de la base de la estructura hacia arriba, de modo que al concluir con el personal operativo se reunía a los jefes de área de la misma dirección para hacer un trabajo similar al antes referido, posteriormente con los subdirectores y el director (siempre con un representante del órgano interno de control y el área jurídica). Una de las ventajas de esta forma de integrar los instrumentos (tanto jurídico como administrativo) es que comienzan a distribuirse las cargas de trabajo de manera equitativa entre departamentos, las funciones y actividades se desarrollan de manera consensual y dentro del marco legal, para optimizar la organización y funcionamiento de las diversas áreas; esto tomando en cuenta la experiencia de los trabajadores y la creatividad de cada uno para mejorar las tareas a su cargo.

Esta forma de instrumentar el programa permitió que los objetivos de la organización fueran más claros para los trabajadores y las funciones quedaran bien definidas, con su respectivo responsable; de ese modo la Unidad Jurídica adoptó la función de órgano consultivo para observar el marco normativo en el cumplimiento de objetivos, mientras que la contraloría asumió funciones preventivas y de asesoría técnica (cuestiones que surgieron por un grado de confianza y mejora de las relaciones laborales).

Una vez validado el Proyecto de Reglamento Interno se formalizó al Director General del Organismo para su revisión y envió a la Unidad de Normatividad y Legislación Administrativa de la Dirección General de Innovación de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, una vez que este fue aprobado se devolvió a la Junta de Caminos para su aprobación del Consejo Directivo; es importante mencionar que en este punto el cambio de Director General frenó el trámite de aprobación del órgano de gobierno, aunque la normatividad vigente para la entidad (Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares; las Normas Administrativas para la Asignación y Uso de Bienes y Servicios de las Dependencias y Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo Estatal, así como la Guía Técnica para la Elaboración de Reglamentos Internos de la Dirección General de Innovación) tiene un vacío jurídico, que únicamente restringe a la elaboración de Reglamentos Internos a 30 días posteriores a la aprobación de la nueva estructura orgánica aprobada, mismo término que deja de tener efectos al momento de formalizar ante la Unidad de Normatividad y Legislación Administrativa.

La Junta de Caminos enfrentó el cambio de administración con una serie de complejidades dignas de enfatizar y enunciar del siguiente modo:

A). - La nueva Directora General detuvo la aprobación del Reglamento Interno intentando modificarlo de acuerdo a las políticas y objetivos bajo los que esperaba dirigir su gestión, pero se enfrentó a la resistencia de los trabajadores que adoptaron el Proyecto de Reglamento que todos habían contribuido a elaborar durante el programa de reingeniería.

B). - La laguna jurídica impedía que la Junta funcionara como se hacía anteriormente, ya que la Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares obliga a los organismos a operar con la estructura orgánica publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", de modo que los trabajadores adoptaron el modelo de trabajo diseñado con el programa de reingeniería sin incurrir en responsabilidades por hacerlo; hecho que ocurrió durante dos años completos.

C).- El Proyecto de Manual de Organización elaborado por la nueva administración del organismo no logró publicarse hasta noviembre de 2017 por el cierre de la administración del Gobernador en turno, de modo que se publicaron los instrumentos desarrollados por el programa de reingeniería que concluyó en septiembre de 2016 ya que era requisito necesario que se contara con la validación de los titulares de las unidades administrativas, aprobación del Consejo Directivo y liberación de la Unidad de Normatividad y Legislación Administrativa, que ya había autorizado los elaborados durante la reingeniería.

Hasta este momento podemos señalar que uno de los aspectos que consiguieron consolidar los cambios realizados durante la reingeniería fue tomar en cuenta la participación de todo el personal del organismo durante la fase de implementación, en razón de que fue un proyecto integral, inclusivo y consistente que logró fusionarse con los valores y la cultura de la organización, hecho que se detalla en los instrumentos aplicados al personal de la Junta de Caminos que vivió la implementación del programa de reingeniería y quedaron satisfechos con el trabajo realizado de manera conjunta por todas las unidades administrativas del organismo.

4.5. Reporte de trabajo de campo e interpretación de resultados.

Los datos obtenidos a partir de las entrevistas no estructuradas están segmentadas en dos grupos, el primero de ellos aglutina al personal de la Junta de Caminos del Estado de México que participó, de manera directa o indirecta, en el diseño o en la implementación del programa de reingeniería; el segundo grupo lo integran los tres agentes clave pertenecientes a la Dirección General de Innovación adscrita a la Secretaría de Finanzas, mismos que validaban los resultados que entregaba la Junta de Caminos respecto a los trabajos generados por la reingeniería, materializados en manuales administrativos y reglamento interno.

La nube de palabras es un análisis básico de texto que nos permite identificar cuáles son las palabras más mencionadas en un documento, en nuestro caso en el conjunto de entrevistas. Tal como lo revela la imagen, las palabras más mencionadas son: reingeniería, personal, trabajo, cambio, área, funciones, etcétera. Eso nos revela que efectivamente los servidores públicos que experimentaron el programa de reingeniería de la Junta de Caminos del Estado de México lo asocian con nueva forma en la que el personal de una organización pueda trabajar de manera conjunta para crear nuevas áreas o distribuir de una mejor forma el trabajo, considerando que el cambio hace necesario que los reformadores tengan la capacidad técnica para resolver dudas y orientar al personal, además de estar al tanto de los avances y materializarlos en nuevo esquema de atribuciones y funciones.

A continuación presentamos una tabla con la lista de las palabras más mencionadas por los entrevistados, para identificar el nivel de incidencia con que se utilizaron durante la aplicación de cada instrumento. Algunas de las palabras se agruparon porque su significado es el mismo, solo que los entrevistados las refirieron en plural o singular, de modo que Atlas.ti no logra agruparlas, de manera que esa operación se hizo de forma manual.

Tabla 1. Lista de palabras mencionadas en entrevista a funcionarios públicos

	Palabras mencionadas	Total
	Total en entrevistas	7044
1	cambio/cambios/cambiar	75
2	reingeniería	67
3	personal	46
4	trabajo	45
5	área	36
6	funciones	32
7	nuevas	24
8	Innovación/innovar	23
9	Organización/organizaciones	18
10	administración	16

11	administrativa	14
12	Participar/participación	13
13	Equipo	12
14	programa	12
15	comunicación	11
16	actividades	10
17	modificaciones	9
18	procesos	9
19	implementación	8
20	principio	8
21	resistencia	8
22	creación	7
23	estrategias	6
24	estructura	6
25	resolver	6
26	mejorar	5
27	responsabilidades	5
28	resultados	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos.

Este ejercicio nos permite identificar que entre los cinco entrevistados cuya edad media se encuentra alrededor de cincuenta años detectaron que la resistencia es uno de los factores determinantes para que el cambio en las organizaciones prospere, por ello, es necesario que el personal operativo note que sus aportaciones, recomendaciones y sugerencias son tomadas en cuenta de modo que se establezcan líneas de comunicación efectiva, haciendo posible que surja una nueva forma de trabajo en equipo con el resto del organismo. Al respecto, como ya se mencionó en el primer capítulo, Luhmann explica que “[...] *las organizaciones reaccionan a su propio crecimiento con la burocratización: con una formalización más aguda de los requisitos de decisión, pérdida de la flexibilidad de los canales de comunicación, departamentalización de intereses y motivos, pérdida de la capacidad de emprender medidas eficaces de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, diferenciación conflictiva de funciones especiales, dispositivos centrales, controles y equipos de planificación [...]*” (Luhmann, 2005: 40).

Por otro lado, el nivel académico de los entrevistados resultó fundamental para la forma en que interpretaron los resultados del programa de reingeniería, siendo principalmente de licenciatura o mayor, con 2 excepciones, un técnico y un pasante. Lo enunciado por los entrevistados se enfocaba en aspectos administrativos que son de relevancia para esta investigación; detectaron que el programa pudo hacer funcionar mejor a la Junta de Caminos al estructurarla de manera funcional, precisando líneas de mando, objetivos y funciones que se elaboraban al detectar desviaciones y, al mismo tiempo diseñar una estrategia y mejorar; además se logró impulsar la simplificación administrativa y la distribución del trabajo de manera equilibrada.

Los 14 entrevistados mayores de 30 años coincidieron en que es necesario que los tres ámbitos de gobierno utilicen programas como la reingeniería, ya que mejorar debe ser prioritario, así como diseñar mecanismos que adapten a las organizaciones a su realidad, con una planeación bien estructurada; Luhmann menciona que *“La planificación organizacional debe, en consecuencia, regular y legitimar las suposiciones, de tal manera que va creando constantemente sus propias bases de sustentación. De este modo la planificación hace posible reconocer con suficiente rapidez las posibilidades y las necesidades de decisión y, con ello, crea situaciones de decisión y las decisiones resultantes. La planificación ha de generar [...] las condiciones para que un sistema organizacional pueda ser lo que intenta ser: un sistema que se compone de decisiones [...]”* (Luhmann, 2005: XXV).

La totalidad de los entrevistados se sintieron parte del programa de reingeniería desde la formulación, esto trajo como consecuencia que hubiera una reducción significativa a la resistencia al cambio; hecho concuerda con la idea Guillermo Cejudo, quien interpreta los postulados de Luhmann, sobre el objetivo de los administradores que buscan alcanzar la eficiencia y lograr los resultados esperados, donde es imprescindible diseñar *“[...] estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una*

reconceptualización del aparato estatal” (Cejudo, 2013: 85); esto propicia que la organización funcione uniformemente y se encamine al logro de objetivos.

B). Inferencias de los instrumentos aplicados al personal de la Junta de Caminos.

Los entrevistados de la Junta de Caminos del Estado de México coinciden en que una reingeniería es una revisión fundamental y el rediseño radical de estructuras orgánicas, procesos, procedimientos, esferas de competencia y tramos de responsabilidad para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas para el ejercicio de los recursos con que una organización pública cuenta para el cumplimiento de sus objetivos de manera eficiente. Es necesario tener en cuenta que para aquellos que vivieron esta experiencia de reingeniería tienen más claro que no solo implica modificar estructuras o procesos, sino esferas de competencia, tramos de responsabilidad y dinámica de trabajo.

El cambio en la organización fue percibido principalmente en el trabajo en equipo, tanto al interior de cada unidad administrativa como con el resto del organismo, para la definición de funciones, además de la capacidad de diseñar procesos a efecto de cumplir metas y ajustarse a los objetivos institucionales, de esta manera todos los actores involucrados participan de manera activa en el sistematización y establecimiento de esferas de competencia y tramos de responsabilidad (Anexo 3). Esta idea hace posible afirmar que la introducción de cualquier innovación en el sector público no puede quedarse a nivel superior, debe hacerse participe al personal operativo, a fin de mejorar y facilitar la implementación. Esto confirma el supuesto teórico planteado en los capítulos que preceden, cuyo postulado establece que “[...] *el cambio organizacional, para que sea eficaz, requiere de una participación directa de las bases de la estructura, sugiriendo incluso como deseable que los cambios organizacionales surjan de abajo hacia arriba*” (Cejudo, 2013: 89).

Otro aspecto que vale la pena señalar es la percepción que el personal tuvo durante la fase de implementación del programa de reingeniería. La dinámica de trabajo

durante la instrumentación fue la que hizo posible que las formas de trabajar fueran más eficientes, las mismas unidades administrativas comenzaron a organizarse para trabajar de otra forma, principalmente por la parte de cambio en la estructura, de manera que la colaboración entre compañeros de trabajo apuntaba a la racionalidad (Anexo 4).

Otro elemento clave que se impulsó durante la fase de implementación fue la atención que se puso en la relación entre personas y organización, siendo de utilidad, primero para delimitar el modo correcto de desempeñar una actividad y la segunda agregando la categoría técnica para reflejarla en los manuales administrativos; también se modificaron las relaciones de cooperación entre los servidores públicos del organismo; esto invariablemente modifica el ambiente de trabajo y mejora la dinámica de colaboración de una organización. Un efecto secundario de esta forma de innovación para el cambio organizacional es que consigue la armonía necesaria para que las unidades que conforman la organización se apeguen a los objetivos institucionales que suponen los resultados (Anexo 5).

Una reingeniería debe instrumentarse involucrando a todas las unidades administrativas que integran el organismo, considerando que el rediseño de procesos, estructuras funciones y objetivos que la organización desarrolla busca mejor radicalmente; un proyecto innovación cuyo objetivo es mejorar la gestión pública necesariamente debe combatir desde el inicio la resistencia al cambio y la única manera de hacerlo es permitiendo que todos los servidores públicos participen desde la fase de formulación del programa que se trate (Anexo 6). “[...] *desarrollarse como organización que aprende significa ser capaz de emplear cada uno de ellos para apoyar el aprendizaje continuo [...]*” (Cejudo, 2016: 47), confirmando la idea que la innovación ofrece para que las organizaciones, principalmente las públicas, sean vistas como sistemas sociales y el cambio en ellas debe tener en cuenta todos sus elementos. Es necesario considerar a todos los miembros de la organización, no solo en una reingeniería, sino en cualquier innovación que se pretende

instrumentar, ya que, de no hacerlo, el cambio solo será temporal y eventualmente desaparecerá.

El sentido de pertenencia que los servidores públicos tienen para con el organismo debe alimentarse constantemente, esto a través de los sistemas de incentivos, meritocracia, mecanismos de recompensas por buen desempeño y, además, hacerlos partícipes de todos los proyectos que sean de su interés, de esta manera se podrá contar con un aparato burocrático más eficiente, comprometido y que considere todos los objetivos de la organización como propios (Anexo 7). Durante la fase de diseño del programa de reingeniería se proyectaron algunos incentivos, principalmente en las plazas de nueva creación, esto permitió ascender de nivel y rango al personal ya contratado y dejar los niveles más bajos para los de nuevo ingreso, fomentando un esquema de recompensas por desempeño. Esto confirma lo postulado en el capítulo tercero respecto a que “[...] *en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional [...]*” (Arellano, 2005: 5).

Para el personal de la Junta de Caminos, el haber implementado la reingeniería fue una estrategia de innovación gubernamental que hizo posible, al apuntar al cambio organizacional, el desarrollo de medidas útiles para modernizar las organizaciones públicas y, facilitando así el camino para introducir prácticas gerenciales con enfoque neopúblico para mejorar el funcionamiento de las organizaciones para que cumplan con eficiencia sus objetivos partiendo de una redistribución de esferas de competencia y tramos de responsabilidad que permitan diseñar mecanismos que mejoren la forma de hacer las cosas en el menor tiempo posible con los recursos que se disponen (Anexo 8). La categoría de análisis que aborda la innovación en esta investigación, refiere que los procesos innovadores “[...] *interpretan el cambio como proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales [...]*” (Cabrerero, 2005: 40).

Los beneficios fueron significativos, en primer lugar se generó identidad con el proyecto, es decir, consiguió llevar a la cultura organizacional, valores y mitos; mejoraron las líneas de comunicación entre las distintas unidades administrativas, se equilibraron las cargas de trabajo al esclarecer esferas de competencia y tramos de responsabilidad, se tomaron en cuenta las necesidades del personal, se comenzaron a resolver problemas de manera conjunta, favoreciendo el clima laboral, facilitando el trabajo en equipo e impulsando un sistema de recompensas (con la creación de algunas plazas nuevas) para reconocer el esfuerzo del personal (Anexo 9). Por ello la reingeniería se cataloga como un programa que partió de la innovación, ya que, de acuerdo con Luhmann, entendemos el término de innovación como “[...] *un proceso de decisión contrainductivo, un proceso de decisión que decide diferente a lo que era de esperar y así, cambia las expectativas [...]*” (Luhmann, 2005: 89).

De los entrevistados únicamente 4 han participado en cambios organizacionales, pero todos coinciden en que las organizaciones deben, necesariamente innovar, lo que quiere decir a mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida un cambio inevitable sin rumbo conocido (Anexo 10). Las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre estas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para mantener el dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos. Esto confirma la idea anteriormente planteada respecto a que los fines organizacionales se convierten “[...] *en los criterios definitorios de la división del trabajo al interior de la organización y también de las relaciones entre las partes*” (Rodríguez, 2004: 27).

La resistencia surge por la normalidad de concatenación de patrones consolidados por la tradición de soluciones que han mostrado su utilidad en el pasado; debido a ello innovar depende de la participación de los integrantes de la organización para asegurar el éxito de la transformación; la resistencia que es ejercida por el mismo personal que conforma la organización, de manera que estos tres aspectos representan un marco adecuado para planificar el cambio de manera adecuada para reducir riesgos; el comportamiento de sus miembros, valores e ideologías resultan relevantes para llevar a cabo la innovación, por ello, las decisiones deben llevarse a cabo por medio de un proceso de comunicación ordenado a fin de que las interacciones entre los miembros de la organización puedan adaptarse al cambio reduciendo la resistencia (Anexo 11).

“Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quién es fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el ´terreno´ para el cambio y en último, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados” (Castelazo, 2009: 18).

El proceso de decisiones y la importancia que Luhmann les da para comprender el funcionamiento de las organizaciones y qué debemos tener en cuenta para el cambio permite retomar la afirmación de que “[...] *cada puesto tiene tareas que desarrollar (programa), pertenece a una cierta oficina (vías de comunicación) y está ocupado por una persona. [...] La contingencia es tratada y transformada también por la forma particular que la comunicación asume cuando se atribuye como decisión [...]*” (Corsi, 2006: 166).

Es fundamental que las organizaciones se mantengan en constante cambio, principalmente porque el entorno que las rodea no es estático, así que para asegurar su existencia deben responder a las demandas de la sociedad de manera eficiente; mejorar debe ser prioritario en cualquier ámbito de gobierno, pero las mejoras deben ir acompañadas de estrategias adecuadas para cada realidad de las

organizaciones, además de que el personal que diseñe las innovaciones debe ser especializado y contar con las herramientas necesarias para la adecuada implementación, de lo contrario los cambios no consiguen su objetivo o simplemente no se instrumentan de manera correcta y terminan quedando en el olvido como experiencias negativas; por ello, experiencias como la reingeniería deberían reproducirse en más organizaciones del sector público (Anexo 12). Esta idea forma parte del objeto de estudio de la presente investigación, validando así el argumento de que las organizaciones “[...] *se encuentran obligadas a innovar, lo que quiere decir a mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida un cambio inevitable sin rumbo conocido [...]*” (Luhmann, 2005: XXV).

La reingeniería en la Junta de Caminos hizo posible que los agentes transformadores impulsaran la capacidad de cambio en la organización formando conciencia en los trabajadores de toda la estructura, llegando incluso a modificar los valores, la cultura y los mitos organizacionales. Esto permite afirmar que un programa de reingeniería puede utilizarse como catalizador para introducir diversas innovaciones y establecer el cambio como un esquema permanente que haga posible cumplir los objetivos y satisfacer las demandas del entorno en un esquema de modernización administrativa.

Bajo ésta idea, se puede afirmar entonces que “[...] *una sociedad ha alcanzado ´su´ modernidad cuando, el estadio histórico en que se instala responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquiera de sus estructuras [...]*” (Castelazo, 2009: 20). Por ello, la innovación gubernamental es la manera adecuada para impulsar el cambio en las organizaciones para lograr la modernidad, siendo la reingeniería una herramienta que facilita el cambio.

C). Inferencias de los instrumentos aplicados al personal de la Dirección General de Innovación.

Los agentes clave de la Dirección General de Innovación fueron entrevistados sobre innovación y el cambio en las organizaciones públicas; es importante tener en cuenta que ésta Dirección forma parte del entorno de la Junta de Caminos, por ello es de especial importancia la contribución de aquellos que conocieron los resultados de la reingeniería; los datos obtenidos en estos instrumentos ofrecen información indispensable para introducir mecanismos y herramientas de innovación que mejoren el cumplimiento de objetivos de las organizaciones públicas de manera más eficiente; de igual manera, los cuadros categoriales que integran las respuestas que ofrecieron se anexan a la presente investigación en el apartado de anexos.

Los entrevistados de la Dirección General de Innovación coincidieron con la idea de que innovar consiste en generar modificaciones o cambios trascendentales, sean estos transformadores o incrementales, a fin de lograr nuevas combinaciones de recursos para mejorar trámites y servicios (Anexo 13). El papel de la innovación en las organizaciones públicas es muy importante, ya que su objetivo principal consiste en proporcionar las herramientas necesarias para que las organizaciones puedan modificar sus quehaceres administrativos y garantizar el cumplimiento de objetivos con los recursos que se disponen (Anexo 14). Estos datos están ampliamente relacionados con la autopoiesis establecida en la teoría de Luhmann, misma que se detalla en el capítulo primero y consiste en “[...] *la separación definitiva de la teoría de la acción para profundizar la anunciada teoría de la comunicación, como el elemento constitutivo de los sistemas sociales: se cimientan las bases comparativas entre acción y comunicación, desde la perspectiva autopoietica de un elemento que ha de ser producido por el propio sistema del que es elemento componente [...]*” (Luhmann, 2005: XXXVI); esto confirma que las organizaciones, por sí mismas, determinan su organización y funcionamiento y de ellas depende establecer lo que necesitan para funcionar correctamente y cumplir sus objetivos, mismos que deben

mantenerse en constante actualización para poder dar respuesta a las necesidades del entorno y asegurar su supervivencia.

Introducir esquemas de innovación es muy importante, ya que la actividad administrativa no puede permanecer estática; innovar es necesario, aunque los resultados que se obtengan con los cambios no sean significativos, ya que hasta eso genera aprendizaje y experiencia en la organización (Anexo 15). Las estrategias de innovación permiten mejorar los servicios públicos, hacer más eficiente el cumplimiento de objetivos de manera oportuna.

Diseñar nuevos modelos de planeación resulta adecuado para impulsar la innovación, disponer de estrategias creativas para emprender las acciones necesarias para implementar la innovación y tener conocimiento sobre el esquema legal y funcional que delimita las esferas de competencia y tramos de responsabilidad de la organización, para identificar las posibilidades de acción (Anexo 16). Como afirma Luhmann, la planificación organizacional debe regular y legitimar las suposiciones, de tal manera que va creando constantemente sus propias bases de sustentación. La planificación hace posible reconocer con suficiente rapidez las posibilidades y las necesidades de decisión y crea situaciones de decisión y las decisiones resultantes para que un sistema organizacional pueda ser lo que intenta ser: un sistema que se compone de decisiones (Luhmann, 2005: XXV).

Es necesario precisar la incertidumbre que el entorno presenta a la administración pública tiende a crecer, de manera que “[...] *no es suficiente entender las transformaciones que van ocurriendo, sino que es indispensable responder a ellas y particularmente a las que se constituyen en demandas o requerimientos [...] se debe contar con un instrumento moderno que le permita actuar de acuerdo a las exigencias de las circunstancias [...]*” (Castelazo, 2009: 26).

Existen algunas alternativa de utilidad, desde la perspectiva del personal adscrito a la DGI, para reducir la resistencia al cambio, el más efectivo parte de involucrar a todos los miembros de la organización, desde el personal operativo, mando medio, enlace y apoyo técnico y mando superior y recibir la retroalimentación de acuerdo a la experiencia que cada uno posee, de modo que las nuevas técnicas sean aceptadas por toda la estructura (Anexo 17). El superior jerárquico (o cabeza de la organización) debe asumir el compromiso para establecer líneas de comunicación interorganizacional como medida fundamental para el cambio en las organizaciones públicas, consolidar la creación de unidades de desarrollo institucional o innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México dotadas de personal técnico especializado en materia encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno (Anexo 18) es la manera deseable para que las organizaciones tengan la capacidad de reducir la incertidumbre y puedan establecer la modernización de manera permanente. Es así que “[...] *las organizaciones que aprenden cómo descifrar el contexto [...] adoptan cambios estructurales, incrementan sus posibilidades de éxito [...]*” (Cabrero, 2005: 41)

Antes de realizar cambios trascendentales es importante diseñar pruebas piloto, en un esquema de administración de riesgos partiendo de ejercicios de prueba y error. Además, los cambios deben realizarse permanentemente, involucrando a todo el personal desde la fase de diseño, transitando a la implementación y establecer líneas de comunicación sólidas para la retroalimentación para aminorar las brechas que existen entre los técnicos y el personal operativo (Anexo 19).

Es necesario tener en cuenta que “[...] *la administración pública no puede considerarse terminada, sino que está inmersa en una constante transformación, a fin de asumir los retos de cada época para potenciar su renovación gradual*” (Castelazo, 2009: 26). La innovación es fundamental para que las organizaciones aseguren su dinamismo, aunque, para impulsarla es necesario asumir los costos que esta conlleva (políticos, económicos, administrativos y sociales).

4.6. Recomendaciones para innovar en las organizaciones públicas.

Las recomendaciones contenidas en el presente apartado, son consecuencia de las inferencias desahogadas en los cuadros categoriales, mismas que surgen del referente teórico señalado por los distintos autores citados en los dos primeros capítulos de la investigación y los datos recabados con la aplicación de instrumentos de investigación tanto al personal de la Junta de Caminos como a los actores clave de la Dirección General de Innovación.

A).- Diseñar unidades de innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México que funcionalmente dependan de la Dirección General de Innovación y, operativamente, del organismo al que se encuentran adscritas. El trabajo de campo nos ofreció la opinión de la totalidad de los entrevistados para que “[...] *las organizaciones se mantengan en constante cambio, principalmente porque el entorno que las rodea no es estático, así que para asegurar su existencia deben responder a las demandas de la sociedad de manera eficiente [...]*” (ver Anexo 12). Es necesario destacar que el personal entrevistado de la Dirección General de Innovación también coincidió en que “[...] *consolidar la creación de unidades de desarrollo institucional o innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México dotadas de personal técnico especializado en materia encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno [...]*” (Anexo 18). Esta recomendación surge del supuesto de que todo cambio debe ser controlado y planificado, para así reducir riesgos y minimizar la incertidumbre. Esta idea sugiere que las experiencias de innovación podrían compartirse, los proyectos de diversas organizaciones podrían ser desarrollados con acciones coordinadas y podría inclusive introducirse un modelo de planeación estratégica. Lo detallado en los capítulos anteriores coincide con esta idea, bajo el postulado de que la tendencia de toda organización es crecer y desarrollarse, atendiendo a que el desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al conocimiento de la organización en si, además de que le

permite adaptarse a los factores endógenos y exógenos. Los especialistas del Desarrollo Organizacional destacan que las estructuras convencionales de organización no tienen condiciones para estimular la actividad innovadora ni de adaptarse a circunstancias de cambio (Chiavenato, 2007: 169).

B).- Favorecer la descentralización tanto de servicios como de funciones y operación de las organizaciones públicas; de este modo se facilita el cumplimiento de objetivos, además de que se tomen decisiones oportunas para hacer frente a la complejidad del entorno. “[...] *la descentralización permite que las organizaciones respondan a la incertidumbre y administrar los cambios sociales y políticos adoptando procesos y procedimientos relacionados con el aumento de la productividad y la eficacia social [...]*” (Uvalle, 2005: 103). Es necesario apoyar la descentralización, para de ese modo acercar los servicios a los ciudadanos y asegurar que la coordinación entre organizaciones sea más eficiente, considerando que la capacidad administrativa se ve minada con la centralización.

C).- Desarrollar estrategias para establecer mecanismos de desregulación que fortalezcan la innovación, confiriendo más capacidades a los tomadores de decisiones para que su creatividad haga posible diseñar cambios a partir de un adecuado diseño y posterior implementación de innovaciones; “[...] *delimitar tramos de responsabilidad y esferas de competencia entre los órganos de decisión y los de implementación para evitar la politización de las tareas a cargo de la burocracia gubernamental; otorgar libertad a los administradores para alcanzar los resultados esperados; controlar la influencia de la política de los funcionarios a fin de que el aparato administrativo reduzca la burocratización y se prevenga la formación de relaciones clientelares [...]*” (Uvalle, 2005: 127). De este modo las organizaciones podrán funcionar en un esquema autopoiético que permita una fase de adaptación societal definiendo para sí lo que en ella debería pertenecer o no.

D).- Atraer agentes innovadores al sector público, esto a través de un servicio profesional de carrera, para que las organizaciones públicas cuenten con personal

altamente calificado. Dotar a las organizaciones de “[...] *personal técnico especializado en materia, encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno*” (Anexo 18). Hacer esfuerzos por que en el sector público haya congruencia entre descripción del puesto con el perfil que lo ocupa es indispensable, sin embargo en la realidad de las organizaciones eso no es lo que ocurre, sin embargo, la reingeniería en la Junta de Caminos hizo notar que, si al menos el personal a cargo de las innovaciones es especializado, es posible alcanzar mejorar en el cumplimiento de objetivos.

E).- Una de las inferencias sugiere que *“Las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre estas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para mantener el dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos”* (Anexo 11). Por ello se recomienda diseñar mecanismos para que las organizaciones cuenten con las herramientas necesarias para que la innovación pueda llevarse a cabo de manera permanente, como la reingeniería propuesta en la presente investigación. *“[...] La tesis de que la institucionalización y la normalización de innovaciones (por ejemplo, en la forma de roles creados expresamente para este fin) promueve las innovaciones, es aceptada generalmente, pero con esto sólo se ha trasladado el problema a la cuestión de bajo qué condiciones se deja institucionalizar la innovación [...]”* (Luhmann, 2005: 90) por ello se deben establecer mecanismos que permitan a las organizaciones que les confieran capacidades para desarrollarse a sí mismas y definirse para que su organización y funcionamiento sean acordes con la realidad que viven y lo que el entorno les demanda..

Las estrategias innovadoras en México han fracasado no porque sean malas, sino porque hay mala implementación, de manera que no resisten los cambios del entorno y mantienen a las organizaciones en incertidumbre, por ello, si la alta dirección de cada organización participa activamente en los procesos de cambio o,

en su defecto, facilita que los reformadores dispongan de las herramientas necesarias para su instrumentación, el cambio organizacional podrá ser eficaz e innovador, alcanzando las metas esperadas y dando solidez a la organización para que se adapte a las demandas del entorno, como sucedió en la Junta de Caminos ante los dos cambios de administración que sucedieron durante el programa de reingeniería.

La colaboración de todos los miembros de la organización hace posible que se reduzca la resistencia al cambio, además de ser de utilidad para modificar el comportamiento organizacional y lograr modificar los valores y la cultura de los que la conforman. La mejor forma de innovar es construir un problema y plantearlo de distintas formas, buscando soluciones teóricas aplicables a la práctica, para ofrecer a los administradores que actúan como agentes de cambio estrategias que puedan implementarse en las unidades administrativas a las que se encuentran adscritos.

Las experiencias de reingeniería señaladas en éste capítulo han tenido resultados de bajo impacto, considerando que han sido diseñadas e implementadas por los mandos superiores de la organización; no tener en cuenta al personal miembro de una organización en las innovaciones hace que sus efectos sean limitados, de poca duración e inclusive pasan al olvido sin haber generado mejoras significativas para el cumplimiento de objetivos.

A diferencia de otros programas de reingeniería, en la Junta de Caminos del Estado de México se consiguieron los resultados esperados, en razón de que se logró innovar e introducir el cambio en la cultura organizacional y se modificaron las relaciones de trabajo entre personas y entre unidades administrativas; los datos obtenidos en la aplicación de las entrevistas no estructuradas muestran que el personal operativo, mandos medios, personal de apoyo y mandos superiores se sintieron tomados en cuenta para la implementación de los cambios, notaron modificaciones en la forma de hacer las cosas y quedaron satisfechos con los resultados obtenidos con el programa.

El objeto de incentivar la innovación consiste en “[...] *el diseño de prototipos para el sector público creando entornos de experimentación controlada, capacitar a los empleados públicos para que creen valor público mediante la innovación y atraer a innovadores públicos [...]*” (Martínez, 2017: 13). Podría parecer que la duración de la reingeniería (cerca de 3 años y medio) fue muy amplia, pero resultó ser una variable que favoreció a la Junta de Caminos, considerando que los datos que se obtuvieron de los agentes clave de la Dirección General de Innovación coincidieron en que se debe tener en cuenta lo siguiente para lograr que las innovaciones en las organizaciones públicas sean exitosas: diseñar mecanismos de motivación para motivar la innovación en los integrantes de la organización; desarrollar esquemas de coordinación supervisados por la Dirección General de Innovación; generar esquemas de coordinación entre diversas organizaciones para compartir experiencias a través de modelos de retroalimentación; impulsar la creación de herramientas y mecanismos de evaluación que fortalezcan la implementación de los cambios a fin de minimizar riesgos y reducir costos en el cumplimiento de objetivos y, finalmente crear unidades de desarrollo institucional, innovación o modernización en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México dotadas de personal técnico especializado en innovación, de manera que sea posible preparar a todo el personal para introducir cambios de manera permanente buscando reducir la incertidumbre y la complejidad que el entorno presenta.

CONCLUSIONES

Es posible afirmar que la presente investigación retoma la importancia sobre la aplicación de nuevos enfoques en la teoría de las organizaciones y sus distintas contribuciones a la administración pública, principalmente en lo concerniente al cambio organizacional. De igual modo, se aborda una alternativa que abre la posibilidad de encontrar nuevas formas de administrar, retomando la reingeniería como una de las estrategias que la nueva gestión pública ofrece para mejorar el ejercicio de la administración; ya que el gobierno debe, permanentemente, encontrar los medios para mejorar la prestación de los servicios y satisfacer las demandas sociales de manera eficiente.

En el sector público no toda idea de cambio es necesariamente innovación; para afirmar que existe innovación en las organizaciones es fundamental que su resultado sea una mejora, puesto que, de no ser así, solamente se trata de introducir estrategias de cambio por moda administrativa o isomorfismo mimético que no siempre favorece a la organización en el cumplimiento de objetivos para satisfacer lo que el entorno demanda de ellas.

Las estrategias innovadoras en México han fracasado por una equivocada manera de implementarlas. Para comenzar de manera adecuada, es importante diseñar un plan de trabajo, ruta crítica, propuesta de implementación del cambio y la colaboración de todos los miembros de la organización para reducir la resistencia al cambio, de este modo puede incluso modificarse de manera controlada el comportamiento y la cultura organizacional. El principal objetivo de innovar en el sector público debe ser tendiente a mejorar el funcionamiento de las organizaciones, para que sean eficientes, ágiles y flexibles, menos costosas y los esfuerzos de los trabajadores se enfoquen en generar los resultados esperados en lugar de evitar incurrir en responsabilidades.

La mejor forma de innovar buscar soluciones teóricas aplicables a la práctica, para ofrecer a los reformadores estrategias de cambio que puedan implementarse de manera más eficiente y consigan llevar a las organizaciones a un escenario de modernidad. Para modernizar las organizaciones públicas y cumplir objetivos de manera eficiente se debe contar con personal técnico especializado en innovación y cambio organizacional que realice un análisis de la estructura organizacional e identifique los procesos para detectar errores y corregir desviaciones con la adecuada implementación de herramientas de cambio innovadoras.

Es importante destacar que todo proceso de cambio en las organizaciones implica en sí riesgos si no se hace de manera planificada y racional, ya que un cambio controlado permite que la innovación sea eficiente y se logren los resultados esperados al implementar estrategias innovadoras. La nueva gestión pública ofrece una amplia gama de herramientas (entre ellas la reingeniería) que son de gran utilidad para que las organizaciones diseñen los medios adecuados para que el cumplimiento de sus objetivos sea eficiente y su forma de operar se aproxime cada vez más a la modernización.

Dicho lo anterior, es necesario reevaluar la noción que se tiene sobre reingeniería, puesto que va más allá de su hacer cambios radicales en estructuras y procesos; un programa como este hace posible aplicar de manera profunda medidas correctivas en el funcionamiento de una organización, desarrollar nuevas formas de delimitar esferas de competencia y tramos de responsabilidad, además de que permite ir ganando experiencia con el estudio de los errores y éxitos pasados, consolidándose como una herramienta eficiente para alcanzar la modernización en las organizaciones. En un programa de reingeniería debe hacerse un análisis costo/beneficio, de manera que la formulación de un programa inicie con una buena planeación y se involucre a toda la organización en su implementación, además de llevar un proceso de retroalimentación en cada fase de implementación del programa.

Una organización puede llamarse estable cuando: es capaz de reaccionar a las dificultades que le plantea el entorno; las unidades administrativas que la integran funcionan como un todo, esto es, que sus partes se accionan de manera coordinada y ordenada para que, de manera conjunta, se cumplan los objetivos organizacionales y, finalmente, puede desarrollar autopoiesis de manera racional para alcanzar la eficiencia y modernización.

Finalmente, es necesario desarrollar investigaciones científicas enfocadas a comprender el comportamiento organizacional y los efectos que el cambio produce cuando se relaciona con la innovación. Debe ser prioritario diseñar un modelo de gestión pública que desarrolle estrategias que vinculen la teoría con la práctica desde un esquema innovador para que el cambio en las organizaciones pueda reducir la resistencia y aminorar la incertidumbre, para ello es necesario que la investigación retome la racionalidad en el cambio organizacional para que a través de la innovación se pueda alcanzar la modernización administrativa.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

- Arriaga, E. (2003). *La Teoría de Niklas Luhmann*. México. Revista Convergencia no. 32 mayo-agosto. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arellano, D.; Cabrero, E. (2007). *Reformando al Gobierno*. México. CIDE.
- Bozeman, B. (1998). *La Gestión Pública, Su Situación Actual*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Brunsson, N.; Olsen, J. (2007). *La Reforma de las Organizaciones*. México. CIDE.
- Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2012). *Administración Pública*. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.
- Campos, T.; Torres, C. (2016). *Enfoques Administrativos de Reingeniería*. Venezuela. Universidad Central de Venezuela.
- Castelazo, J. (2009). *Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político-Administrativa*. México. Revista de Administración Pública INAP.
- Cathalifaud, M. A. (2008). *Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoieticos*. Chile. Universidad de Chile.
- Ceballos, H. (2017). *Retos y Oportunidades de la Reingeniería Administrativa de Procesos*. Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.
- Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). *La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas*. México. INAP/CIDE.
- Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México. Siglo Veintiuno Editores.
- CCPYAPEM. (2001). *Compilación de Términos Políticos y Administrativos*. México. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México.
- Chiavenato, I., (2007). *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 7ª ed. México. McGraw Hill.
- Corbeta, P. (2010). *Metodología y Técnicas de la Investigación Social*. España. McGraw Hill.
- Corsi Giancarlo; et al, (2006). *Glosario Sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. México. Universidad Iberoamericana A. C.
- Daft R. (2000). *Teoría y Diseño Organizacional*. México. International Thomson Editores S.A. de C.V.
- García, I. (2007). *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias*. España. Instituto de Estudios Fiscales de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, R. (2014). *La Investigación Cualitativa a Través de Entrevistas: su Análisis Mediante la Teoría Fundamentada*. España. Universidad de la Rioja.
- Junta de Caminos del Estado de México. (2015). *Ingeniería y Reingeniería. Glosario de Términos de la Junta de Caminos del Estado de México*. México. Gobierno del Estado de México.

- Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México. Anthropos.
- Martínez, F. (2017). *Innovación Pública en América Latina: Conceptos, Experiencias Exitosas, Desafíos y Obstáculos*. México. Revista de Gestión Pública del Colegio de Jalisco Vol. VI. No. 1
- Miller, Danny, Hartwick, J. y Le Breton-Miller, I. (2004). *How to Detect a Management fad—and Distinguish it From a Classic*. USA. Business Horizons.
- Ortún, V. (2014). *Gestión Pública*. España. Universidad Pompeu Fabra.
- Osborne, David; Ted G. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. USA. Addison- Wesley Publishing Company Inc.
- Ospina, R. (2006). *La Reingeniería de Procesos: una Herramienta Gerencial para la Innovación y Mejora de la Calidad en las Organizaciones*. Colombia. Cuadernos Latinoamericanos de Administración. Universidad el Bosque.
- Pomar, R. (2011). *Reingeniería de Procesos: Conceptos, Enfoques y Nuevas Aplicaciones*. Cuba. Ciencias de la Información, vol. 42, núm. 3, septiembre-diciembre, Instituto de Información Científica y Tecnológica.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y la Administración Pública*. Madrid. Tecnos.
- Rodríguez, D. (2004) *Organizaciones Para la Modernización*. México. Universidad Iberoamericana A. C.
- Uvalle, J. (2005). *La Transformación Procedimental y Democracia de la Administración Pública*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vergara - Schmalbach, J.; Fontalvo, T.; Morelos, J. (2013). *¿Es la Reingeniería una Moda Administrativa?*. Colombia. Revista virtual de la Universidad Católica del Norte, num. 40, septiembre-diciembre.
- Weber, M. (1968). *Economía y Sociedad*, Vol.2. USA. Guenther Roth y Claus Wittich Comps. University of California Press, Berkeley.

Electrónicas

- Arellano, David; Enrique Cabrero. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su Teoría de la Organización: ¿Son Argumentos Antiliberales? Justicia y Equidad en el Debate Organizacional Público* [Página web], disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/1/S1032601.pdf> [Consultado el 29 de mayo de 2018].

Informes

- DRHUAEM, 2011. *Reingeniería de Procesos y Procedimientos (versión preliminar)*. México. Universidad Autónoma del Estado de México.
- CDJCEM, 2012. *Acta de la Centésima Sexta Sesión Ordinaria 106-070912 del Consejo Directivo*. México. Junta de Caminos del Estado de México.
- CDJCEM, 2013. *Acta de la Centésima Novena Sesión Ordinaria 109-220313 del Consejo Directivo*. México. Junta de Caminos del Estado de México.

CDJCEM, 2014. *Acta de la Centésima Décima Cuarta Sesión Ordinaria 116-280314 del Consejo Directivo*. México. Junta de Caminos del Estado de México.

SFEM, 2015. *Aprobación de la Estructura Orgánica de la Junta de Caminos del Estado de México num. 203A-0592/2015*. México. Dirección General de Innovación.

Ordenamientos Jurídicos

LCCOAEM, 2012. *Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México*. México. Gaceta del Gobierno del Estado de México.

AENAAUBSDOAPPE, 2005. *Acuerdo por el que se establecen las Normas Administrativas para la asignación y uso de bienes y servicios de las Dependencias y Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo Estatal núm. 39*. México. Gaceta del Gobierno del Estado de México.

ANEXO 1

Administración 12544



"2016. Año del Centenario de la Instalación del Congreso Constituyente"

13:37 Recibi Original

17:25 Anexos

Oficio No. 20343-0130/2016
Toluca de Lerdo, México,
a 4 de febrero de 2016

**INGENIERO
FRANCISCO RUBÉN BRINGAS PEÑALOZA
DIRECTOR GENERAL DE LA JUNTA DE
CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO
P R E S E N T E**

En respuesta a su oficio número 229E1A000/004/16, de fecha 7 de enero del año en curso, adjunto al presente el Proyecto de Reglamento Interno de la Junta de Caminos del Estado de México, a efecto de considerar las propuestas de modificación formuladas, conforme al ámbito de competencia de esta Dirección General.

Por lo anterior, se sugiere respetuosamente que dicho proyecto se someta a validación de las unidades administrativas involucradas y del Consejo Directivo de ese Organismo.

Finalmente, si no hubiere observaciones al documento se solicita sea remitido de manera oficial a esta Dirección General cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 6 de enero del año 2016.

Sin otro particular, me es grato enviarle un cordial saludo.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
08 FEB 2016
RECIBIDO
Por: *Olga Alicia* Hora: *17:20*

ATENTAMENTE

**ELIZABETH PÉREZ QUIROZ
DIRECTORA GENERAL**

GESTION DOCUMENTAL
Junta de Caminos del Estado de México
08 FEB 2016
RECIBIDO
Estela G. 15:30

- c.c.p. L. en D. José Antonio Ávila García, Jefe de la Unidad Jurídica y Consultiva de la Junta de Caminos del Estado de México
- c.c.p. C.P. Laura P. Gómez Gómez, Jefa de la Unidad de Normatividad y Legislación Administrativa
- c.c.p. Archivo/minutario LGG/acr

**SECRETARÍA DE FINANZAS
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN**

ANEXO 2

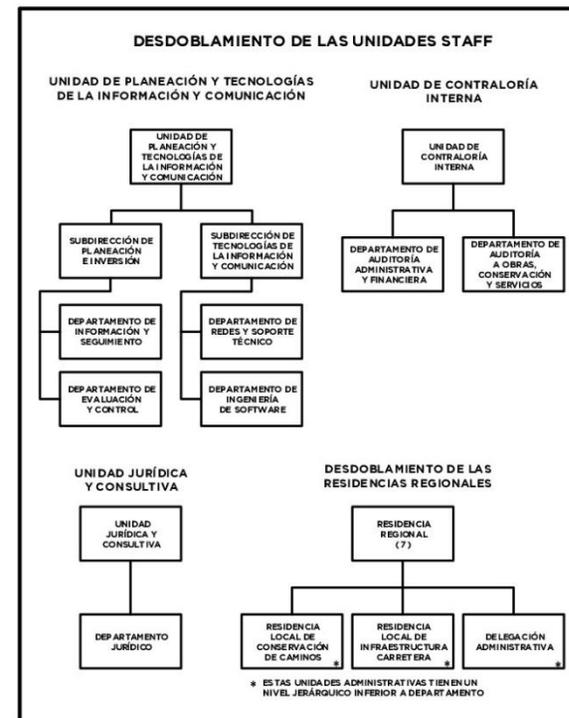
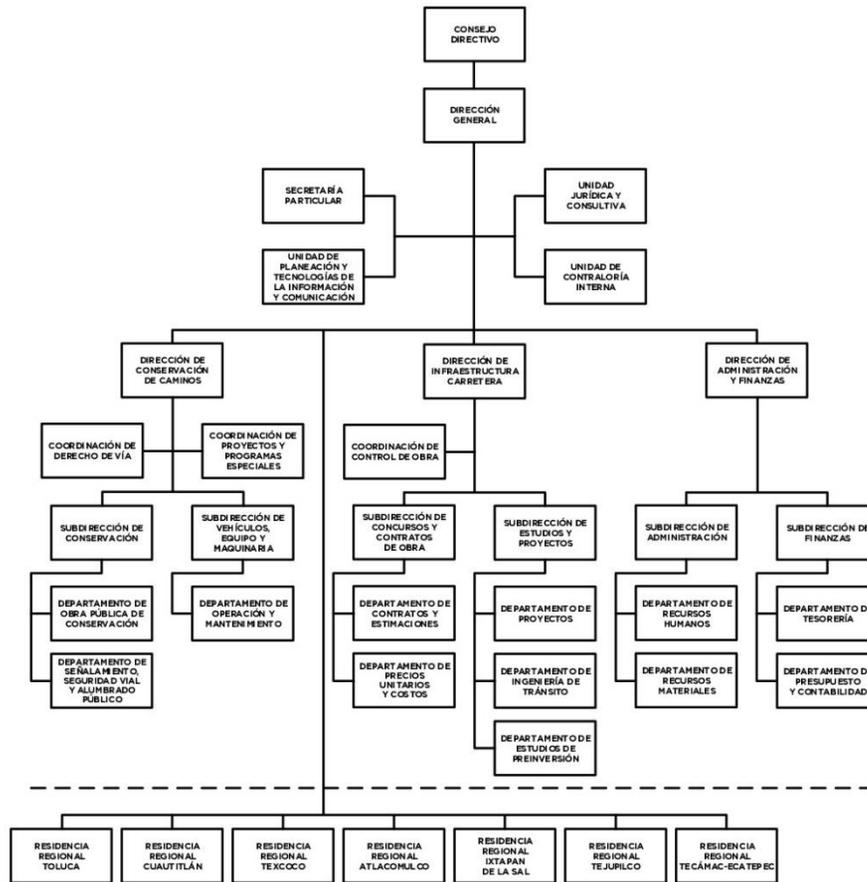


SECRETARÍA DE FINANZAS
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN



JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO

ORGANIGRAMA



CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN XXVII DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS, SE APRUEBA LA PRESENTE ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN, LA CUAL HA QUEDADO REGISTRADA Y RESGUARDADA EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN.

AUTORIZACIÓN No. 203A-0592/2015, DE FECHA 8 DE SEPTIEMBRE DE 2015.

ANEXO 3

CUADRO CATEGORIAL 1:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 8: ¿Qué fue lo que cambió en su área de adscripción durante la reingeniería?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Como estaba adscrito al área de reingeniería no podría decirse que cambio porque era un área nueva creada para implementar el proyecto.</p> <p>JLM.- Cambio la forma de cómo estaban definidas las funciones, ya que en 2005 fue la última modificación al manual, de modo que la reingeniería permitió plasmar en papel las funciones que ya se estaban desempeñando pero no se encontraban descritas de metas.</p> <p>LGA.- En mi área, no hubo un cambio, ya que nosotros éramos los encargados de la reingeniería, de modo que era un área nueva creada específicamente para desarrollar ese proyecto.</p>	<p>El cambio se percibió principalmente en el trabajo en equipo, tanto al interior de cada unidad administrativa como con el resto del organismo, para la definición de funciones, además de la capacidad de diseñar procesos a efecto de cumplir metas y ajustarse a los objetivos institucionales, de esta manera todos los actores involucrados participan de manera activa en el sistematización y</p>	<p>Categoría.- cambio y comunicación en las organizaciones.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G. M. (2013). Nueva Gestión Pública. México. Siglo Veintiuno Editores.</p>

<p>MRH.- El trabajo por competencia, la eficiencia del personal operativo y la capacidad de rediseñar los procesos administrativos de otras áreas en un trabajo coordinado cuyo principio era cumplimiento de metas.</p> <p>NIBS.- Fuimos la creación del área administrativa específica para el desarrollo del proyecto de reingeniería.</p> <p>NJR.- Se estructuraron dinámicas de trabajo en equipo para poder desarrollar las actividades de coordinación con las Unidades Administrativas que se sujetaban a proceso de reingeniería, de ese modo se podía tener un avance estructurado y planificado, ya que en ese tipo de trabajos es difícil mantener un orden y con facilidad puede perderse en la cantidad de información que maneja cada Unidad Administrativa.</p> <p>OMP.- Era personal adscrito a la reingeniería, de modo que no podría decirse que existieron cambios en el área.</p> <p>SMV.- Se crearon nuevas áreas, como la de sistema de gestión documental y funciones nuevas para el Director de Administración y Finanzas.</p> <p>JLR.- La plaza que yo ocupé entonces fue creada en el proyecto de reingeniería, además de otras en la Dirección de Conservación.</p> <p>JAR.- Se crearon funciones nuevas para la dirección a mi cargo, además de la creación de plazas nuevas para el área de gestión documental y el personal administrativo de las Residencias Regionales.</p> <p>JACG.- Se cambiaron por completo mis funciones en carácter de contralor, se le dio la nueva denominación al órgano de control como Unidad de Contraloría Interna, se creó el departamento de responsabilidades y se distribuyeron equilibradamente las actividades entre los auditores de cada departamento a mi cargo.</p> <p>EMR.- La Contraloría cambió muchísimo, se abrieron plazas nuevas, se creó un departamento nuevo y se asignaron actividades de forma más equitativa, ya que antes estaba desproporcionada la carga de trabajo.</p> <p>RMA.- Fue una mejor organización, un ambiente más sano y la ejecución de los trabajos con una mejora excelente.</p> <p>GCSG.- yo era la responsable del programa de reingeniería, de manera que el diseño y la implementación de los cambios eran actividades diarias de la Unidad Administrativa a mi cargo.</p>	<p>establecimiento de esferas de competencia y tramos de responsabilidad.</p>	
---	---	--

ANEXO 4

CUADRO CATEGORIAL 2:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 9: ¿Impactó en las relaciones con sus compañeros de trabajo?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Sí impactó porque era un equipo que trabajaba de forma coordinada para poder ir avanzando de manera ordenada y en conjunto, sumando esfuerzos con las otras áreas de la junta.</p> <p>JLM.- En cierta forma sí impactó; al momento en que se hace la reingeniería se empieza a tener mayor comunicación con las áreas, al interior de igual forma, toda vez que se tenía pensado crear una nueva área, obviamente las funciones del mismo titular de la Unidad de Contraloría tenían que cambiar, entonces si impacta en ese sentido.</p>	<p>La dinámica de trabajo durante la instrumentación del programa de reingeniería hizo posible que las formas de trabajar fueran más eficientes, las mismas unidades administrativas comenzaron a organizarse para trabajar de otra forma, principalmente por la parte de cambio en la estructura, de manera que la colaboración entre compañeros de trabajo apuntaba a la racionalidad.</p>	<p>Categoría.- cultura organizacional, competencias y responsabilidad.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G. M. (2013). Nueva Gestión Pública. México.</p>

<p>LGA.- Los servidores y servidoras públicas estaban agradecidos con los trabajos de reingeniería del organismo.</p> <p>MRH.- Sí, totalmente, de forma positiva. El trabajo fue constante y todos los días tenía que haber resultados, ya que en un área como la reingeniería se podía caer en el rezago o escaso avance, ya que, al no existir funciones, actividades e inclusive responsabilidades para un área creada para la ejecución de un proyecto como ese, depende mucho del personal adscrito el avance del trabajo y el cumplimiento de objetivos.</p> <p>NIBS.- Así es, fuimos el área clave para propiciar los procesos de comunicación entre jerarquía superior, jerarquía interior, así mismo entre unidades administrativas para llegar a un consenso de cada una de las nuevas y mejoradas funciones logrando un conecte total.</p> <p>NJR.- Por supuesto, se generó un proceso de trabajo que implicaba hacer retroalimentación en equipo al final de cada día y una planeación al iniciar la jornada, eso permitía que todo el personal a cargo de la reingeniería estuviera capacitado para responder de manera eficiente a lo que las unidades administrativas demandaban del proyecto, como asesoría técnica y modificar las funciones o actividades que desempeñaban, eso permitía que el personal de la reingeniería fuera muy unido, había confianza y comunicación, además de que todos los asuntos se resolvían de manera coordinada.</p> <p>OMP.- Si, la reingeniería participaba con todo el personal de la junta, de modo que nosotros teníamos que consolidarnos como un equipo para transmitir eso a los demás.</p> <p>SMV.- Si, la gente comenzaba a sentirse tomada en cuenta para los cambios que estaban sucediendo, además de que había satisfacción porque las cargas de trabajo comenzaban a asignarse de manera equilibrada.</p> <p>JLR.- La Dirección de Conservación fue la primera en sufrir cambios importantes, lo que hizo posible que todos los compañeros de trabajo comenzaran a colaborar de manera conjunta para proponer modificaciones y a la hora de implementarlas entre todos nos apoyábamos para hacerlo de la mejor manera posible.</p> <p>JAR.- La Dirección a mi cargo fue la última en modificarse, de manera que el personal se adaptó más rápido el cambio considerando que las otras Unidades Administrativas comenzaban a mostrar coordinación, así que las áreas adjetivas se adaptaron más rápido.</p> <p>JACG.- Sin duda, la Contraloría sufrió una transformación significativa, los demás directores me buscaban constantemente para consultar cosas, resolver dudas sobre sus nuevas funciones y atribuciones, por tanto, el personal de la contraloría tuvo que documentarse para tener la capacidad de resolver las nuevas necesidades de las Áreas; incluso eso facilitaba el trabajo, ya que en los informes mensuales sobre auditoría que debía enviar a la Secretaría ya no era necesario solicitar cuentas a las</p>		<p>Siglo Veintiuno Editores.</p>
---	--	----------------------------------

<p>áreas, ya que el intercambio constante de información permitió que todos estuviéramos al día sobre qué hacían los demás.</p> <p>EMR.- Se sentía bien tener una nueva forma de trabajar, yo tengo muchos años en la contraloría y resulto agradable ver que ahora todos trabajábamos al mismo ritmo, incluso había menos problemas personales entre los compañeros.</p> <p>RMA.- Si, fueron muy positivas y de mucho respeto.</p> <p>GCSG.- Como área a cargo del programa de reingeniería debíamos buscar una nueva forma de organizar el trabajo, considerando que los cambios propiciaban muchas dudas en el personal operativo de la junta, eso hacía necesario tener la capacidad técnica para resolver dudas y orientar al personal, así que al inicio de cada jornada se hacía reunión con todos los integrantes de la reingeniería para hacer planeación y discutir la retroalimentación del día anterior; así todos estarían al tanto de los avances que estaban generándose y tener la capacidad de resolver cualquier duda que algún trabajador tuviera.</p>		
---	--	--

ANEXO 5

CUADRO CATEGORIAL 3:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 10: ¿Notó algún cambio en la interacción de su área con otras unidades administrativas?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Si porque el área de reingeniería tenía que trabajar de manera conjunta con el resto de las áreas, entonces el cambio más evidente era que al principio los trabajadores estaban renuentes y desconfiados con las entrevistas que les hacíamos, pero una vez que comenzaban a notar que sus opiniones eran tomadas en cuenta y que podían colaborar directamente con el proyecto incluso nos recibían con más amabilidad.</p> <p>JLM.- Se sintió un poco más de acercamiento, al ser parte del Órgano de Control Interno, la confianza para decirnos las cosas no era tan buena, al llegar la reingeniería la participación de nosotros se acota, al señalar que no es</p>	<p>Un elemento clave para impulsar el cambio en una organización pública es la relación entre personas y organización, siendo de utilidad, primero para delimitar el modo correcto de desempeñar una actividad y la segunda agregando la categoría técnica para reflejarla en los manuales administrativos, segundo para reencaminar las relaciones de cooperación entre</p>	<p>Categoría.- cambio organizacional, relaciones interorganizacionales.</p> <p>Harmon, Michel M. y Mayer, Richard T. (1999). Teoría de la Organización para la Administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica.</p>

<p>para sancionar, sino de cierta forma para guiar y dar nuestra opinión respecto a las funciones que se iban a determinar y respecto a las obligaciones que tenía que hacer cada área.</p> <p>LGA.- Nosotros interactuábamos con todas las unidades administrativas del organismo, por ser el área encargada de los trabajos de reingeniería.</p> <p>MRH.- Sí, tal vez un poco de apatía al principio. Considero fue el principal problema al que se enfrentó la implementación de la reingeniería administrativa. Las áreas no están acostumbradas al cambio, en general en la Administración Pública actual, las personas se reusan a la implementación o rediseño de procesos, ya que eso implica salir de su “zona de confort”, aunado a que la reingeniería requiere resultados y modificaciones sustanciales en las organizaciones.</p> <p>NIBS.- Así es, fuimos el área clave para propiciar los procesos de comunicación entre jerarquía superior, jerarquía interior, así mismo entre unidades administrativas para llegar a un consenso de cada una de las nuevas y mejoradas funciones logrando un conecte total.</p> <p>NJR.- Si, debido a que las Unidades Administrativas colaboraban directamente con el área de reingeniería para diseñar las nuevas atribuciones, funciones y actividades a cargo de cada área; de igual modo, se generaron importantes líneas de comunicación con toda la estructura, aunque no fue un trabajo sencillo, el resultado favoreció mucho a todos.</p> <p>OMP.- Si, al ser el área a cargo de operar la reingeniería siempre estábamos en contacto con las áreas, de manera que era una necesidad tratar de tener buenas relaciones de trabajo para facilitar las cosas.</p> <p>SMV.- Si, como los cambios comenzaron con las Unidades Administrativas sustantivas hizo necesario que hubiera una coordinación muy amplia, ya que cada cambio impactaba indirectamente a otra área, así que el trabajo fue grande y nada fácil, pero mejoro la comunicación sustancialmente.</p> <p>JLR.- Cuando yo comencé a trabajar en la Junta de Caminos la reingeniería ya estaba en proceso, así que me llamó la atención que el trabajo se hacía con las demás áreas, cosa que en otros lugares no había visto, incluso hacíamos reuniones entre personal operativo de diversas áreas para acordar la forma en que se harían las acciones siguientes.</p> <p>JAR.- Existieron muchos cambios importantes, los Directores de Área nos reuníamos con mucha frecuencia para hacer acuerdos sobre cosas que antes no hacíamos, incluso comenzaban a hacerse sugerencias para que los asuntos pendientes y los problemas existentes se resolvieran de modo conjunto, principalmente en las auditorías y los juicios en curso.</p> <p>JACG.- El papel de la Contraloría cambió de modo radical, puesto que ahora ya no éramos vistos como “castigadores”, ahora comenzaba a jugar un papel de área</p>	<p>los servidores públicos del organismo; esto invariablemente modifica el ambiente de trabajo y se encamina a mejorar la dinámica de colaboración de una organización.</p> <p>Un efecto secundario de esta forma de innovación para el cambio organizacional es que consigue la armonía necesaria para que las unidades que conforman la organización se apeguen a los objetivos institucionales que suponen los resultados.</p>	<p>Uvalle, J. (2005). La Transformación Procedimental y Democracia de la Administración Pública. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.</p>
---	---	--

<p>consultiva para que las acciones que se emprendían estuvieran dentro de las normas y se evitara de ese modo incurrir en responsabilidades, eso facilitaba mucho nuestro trabajo, ya que ahora había tiempo para hacer más actividades en las residencias regionales, ya que el limitado personal que se tenía hacía difícil salir a hacer inspecciones.</p> <p>EMR.- Si, había mucha comunicación por parte de las demás áreas con el órgano de control, varias veces al día recibía llamadas para resolver dudas, de modo que las canalizaba al auditor que correspondía o con el Contralor; ahora ya no se veía a la Contraloría como enemigo.</p> <p>RMA.- Si, hubo mucho respeto, apoyo, conciencia de cada una de las áreas y el hacer un mejor trabajo.</p> <p>GCSG.- Si, al inicio de la fase de implementación de las nuevas funciones, las reuniones de trabajo se sentían tensas, había resistencia para que el personal operativo manifestara sus opiniones e ideas, pero tras varias reuniones se comenzaba a generar confianza y entonces el personal operativo noto que sí eran tomadas en cuenta sus aportaciones, llegadas a las reuniones con los mandos medios y con otras áreas comenzaba a establecerse una comunicación efectiva, eso llevo más allá de esas reuniones y se trasladó a la dinámica de trabajo, consolidando una nueva forma de trabajar en equipo con el resto del organismo.</p>		
---	--	--

ANEXO 6

CUADRO CATEGORIAL 4:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 11: ¿Tuvo oportunidad de participar en los cambios que ocurrieron durante la reingeniería?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Si, aunque únicamente podía acudir 4 horas al día, pude ver como se diseñaban los cambios en las áreas y la forma en que se diseñaban las estrategias de implementación de los cambios que se hacían en las atribuciones y funciones de cada una de las áreas.</p> <p>JLM.- Si, participábamos en reuniones que tenía el equipo de reingeniería con las Unidades Administrativas, nos invitaban para emitir alguna opinión que guiara un poco el sentido que debían tener las funciones de cada área.</p> <p>LGA.- Si y es una experiencia gratificante.</p> <p>MRH.- Indirectamente, cuando me incorporo al equipo, el área llevaba ya un tiempo.</p>	<p>Una reingeniería debe instrumentarse involucrando a todas las unidades administrativas que integran el organismo, considerando que el rediseño de procesos, estructuras funciones y objetivos que la organización desarrolla busca mejor radicalmente; un proyecto innovación cuyo objetivo es mejorar la gestión pública necesariamente debe combatir</p>	<p>Categoría.- Reingeniería, innovación, cambio organizacional.</p> <p>García, I. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. México. Instituto de Estudios Fiscales de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos. España.</p>

<p>NIBS.- Si, participábamos en reuniones que tenía el equipo de reingeniería con las Unidades Administrativas, nos invitaban para emitir alguna opinión que guiara un poco el sentido que debían tener las funciones de cada área.</p> <p>NJR.- Sí, me toco participar en la elaboración del Glosario de Términos, la Guía Técnica para la Elaboración, Actualización o Modificación del Reglamento Interno de la Junta de Caminos, además de la formalización de la Propuesta de Reglamento Interno de la Junta de Caminos ante la Dirección General de Innovación.</p> <p>OMP.- Si, tuve oportunidad de participar en la elaboración del Manual de Organización, el Reglamento Interno (con su guía técnica), el Glosario de Términos, además de en la implementación de los mismos a través de las reuniones con las distintas áreas.</p> <p>SMV.- Indirectamente, ya que la Dirección de Administración sufrió una reestructuración dos años antes de la reingeniería de manera que solo se hicieron ajustes en las funciones del Director, así que solo nos fuimos adaptando a la nueva forma de trabajar que el resto de las Unidades Administrativas estaban adoptando.</p> <p>JLR.- Si, participé en las reuniones de trabajo para el Reglamento Interno, ya que como abogado dictaminador de la Dirección de Conservación, era necesaria mi participación para la revisión de los cambios que estaban sucediendo en mi área.</p> <p>JAR.- Si, considerando que desde el comienzo participé para que el Director General autorizara que el programa se llevara a cabo.</p> <p>JACG.- Si, la Contraloría participaba en todas las reuniones de trabajo con cada Unidad Administrativa, para todos los cambios que la reingeniería trajo consigo.</p> <p>EMR.- Si, cuando se hicieron reuniones en la contraloría para modificar sus funciones me invitaron a participar en ellas.</p> <p>RMA.- Si, claro que sí.</p> <p>GCSG.- Si, ya que fui quien diseño la propuesta del proyecto, formuló e implemento cada una de sus fases de instrumentación.</p>	<p>desde el inicio la resistencia al cambio y la única manera de hacerlo en permitiendo que todos los servidores públicos participen desde la fase de formulación del programa que se trate.</p>	<p>Vergara - Schmalbach, J.; Fontalvo, T.; Morelos, J. (2013). ¿Es la reingeniería una moda administrativa?. Colombia. Revista virtual de la Universidad Católica del Norte, num. 40, septiembre-diciembre.</p>
--	--	---

ANEXO 7

CUADRO CATEGORIAL 5:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 12: ¿Se sintió parte del programa de reingeniería?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Sí, todo el equipo me enseñaba y aprendí mucho en esos 6 meses.</p> <p>JLM.- Sí.</p> <p>LGA.- Siempre y en cada momento, y de la misma forma se trató de incluir tanto a mandos medios, superiores como personal operativo del organismo.</p> <p>MRH.- Sí, tuve la oportunidad de colaborar en la elaboración del Manual de Organización y de Procedimientos, que son la base para rediseñar procesos y entender el funcionamiento operativo de las instituciones.</p> <p>NIBS.- Sí, claro, por la participación en el rediseño de cada uno de los cambios que se realizaban en cada unidad administrativa día con día.</p>	<p>El sentido de pertenencia que los servidores públicos tienen para con el organismo debe alimentarse constantemente, esto a través de los sistemas de incentivos, meritocracia, mecanismos de recompensas por buen desempeño y, además, hacerlos partícipes de todos los proyectos que sean de su interés, de esta manera se podrá contar con un aparato burocrático más eficiente, comprometido y que</p>	<p>Categoría.- Implementación, reducción de la resistencia al cambio.</p> <p>Vergara - Schmalbach, J.; Fontalvo, T.; Morelos, J. (2013). ¿Es la reingeniería una moda administrativa?. Colombia. Revista virtual de la Universidad Católica del Norte, num. 40, septiembrediciembre.</p>

<p>NJR.- A pesar de que fue relativamente poco el tiempo de mi colaboración, desde el primer día el equipo de trabajo de la reingeniería me hizo sentir completamente parte del programa.</p> <p>OMP.- Si, trabajé un año y medio en ella, sin duda aprendí muchas cosas.</p> <p>SMV.- Si, la Doctora Lupita fue mi jefa y ella siempre hace que todos se sientan parte de su forma de trabajar.</p> <p>JLR.- Si, tuve mucho contacto con el Coordinador de la reingeniería, en especial para los asuntos relacionados con el Reglamento Interno.</p> <p>JAR.- Si, principalmente porque los informes de trabajo y el seguimiento de acuerdos del consejo directivo llegaban a mis manos, de modo que estaba completamente al tanto de la reingeniería y de su forma de ir realizando los cambios.</p> <p>JACG.- Si, me atrevo a decir que el Órgano de Control y el Área de Reingeniería trabajábamos conjuntamente para todas las acciones que se implementaban.</p> <p>EMR.- Si, todos nos sentíamos parte del programa, nos tomaron en cuenta para todo lo que pasaba, todos sabíamos lo que la reingeniería estaba haciendo y lo importante que era para la Junta.</p> <p>RMA.- Si.</p> <p>GCSG.- Por supuesto, al estar al frente del programa de reingeniería me sentí desde el principio parte de él.</p>	<p>considere todos los objetivos de la organización como propios.</p>	<p>Ortún, V. (2014). Gestion Pública. España. Universidad Pompeu Fabra.</p>
---	---	---

ANEXO 8

CUADRO CATEGORIAL 6:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 13: ¿Qué ventajas considera que trajo consigo realizar la reingeniería en la Junta de Caminos?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Muchas, en particular que se pudo hacer funcionar mejor a la Junta de Caminos porque se detectaban cosas que ya no se hacían y se diseñaban nuevas cosas que hacer, de ese modo se podría decir que se estaba actualizando la forma de trabajar y todos recibieron muy bien el cambio.</p> <p>JLM.- Las ventajas fueron estructurar al organismo de manera funcional, ya que había un vacío en las funciones, ya que no había claridad en qué debía hacer cada quien, quien revisaba y quien validaba.</p> <p>LGA.- La delimitación de atribuciones y funciones, precisar líneas estructurales, objetivos y funciones, entre</p>	<p>La reingeniería es una estrategia de innovación gubernamental que permite, al apuntar al cambio organizacional, se desarrollen medidas útiles para modernizar las organizaciones públicas y, facilitar el camino para introducir practicas gerenciales con enfoque neopúblico para mejorar el funcionamiento de las organizaciones para que cumplan con eficiencia sus</p>	<p>Categoría.- Cambio organizacional, modernización, eficiencia, delimitación de competencias y responsabilidades.</p> <p>Vergara - Schmalbach, J.; Fontalvo, T.; Morelos, J. (2013). ¿Es la reingeniería una moda administrativa?. Colombia. Revista virtual de</p>

<p>otras acciones; así como, la creación de plazas operativas y de mandos medios y superiores.</p> <p>MRH.- El cambio, el trabajo basado en resultados, descubrir y entender qué áreas estaban funcionando correctamente y qué áreas no, de ese modo se podía diseñar una estrategia para mejorarla mediante mecanismos de innovación.</p> <p>NIBS.- Principalmente la fortaleza de toda la estructura de la Junta de Caminos, pues ya que actualizar el manual después de más de 20 años, empezaron los cambios totales, principalmente el cambio de denominación de cada una de las unidades administrativas entre otra serie de cuestiones administrativas.</p> <p>NJR.- En definitiva, considero que son muchas, pero pienso que las más importantes, son la modernización de la estructura, actualización de objetivos y la mejora de procedimientos administrativos. Por otra parte la simplificación administrativa que se da como consecuencia de esa reingeniería y finalmente la actualización normativa y la claridad en cómo se deben ejecutar las funciones de cada área.</p> <p>OMP.- Muchas ventajas, se mejoró la forma de trabajar, se distribuyó el trabajo de manera equitativa entre los trabajadores, se hicieron nuevas áreas y se hicieron nuevos manuales administrativos.</p> <p>SMV.- Si, partiendo de que se cambió la estructura orgánica y se diseñaron nuevas funciones para que se pudieran realizar los trabajos de forma más organizada.</p> <p>JLR.- Por supuesto, se mejoraron todas las áreas, la forma de trabajar era dinámica.</p> <p>JAR.- Muchas, el organismo ya no estaba funcionando correctamente, había muchos trabajadores que no hacían prácticamente nada, las residencias regionales estaban desproporcionadas en cuanto a número de trabajadores, lo que dificultaba que pudieran hacer su trabajo de manera adecuada; con la reingeniería se corrigió todo eso.</p> <p>JACG.- Sin duda la reingeniería mejoró la dinámica de trabajo, independientemente de las modificaciones en Reglamento y Manual, ya que he visto varias veces que en otras dependencias se hacen cambios en ellos, no se lo gran los efectos que en la Junta se fueron notorios.</p> <p>EMR.- Muchas ventajas, durante mis años en la Junta de Caminos había notado que muchas áreas no tenían razón de ser, sin embargo ahora ya todos tenían funciones nuevas y el trabajo se hacía mucho más rápido.</p> <p>RMA.- Tuvimos un aprendizaje, hubo mucha comunicación y eso nos llevó a tener un respeto entre todas las áreas.</p> <p>GCSG.- Lo que de manera inicial se busca con un programa de este tipo es tratar de mejorar el funcionamiento de las organizaciones para que cumplan con eficiencia sus objetivos, esto requiere de un trabajo importante sobre la redistribución de esferas de competencia y tramos de responsabilidad que permitan diseñar mecanismos que mejoren la forma de hacer las cosas en el menor tiempo posible con los recursos que se</p>	<p>objetivos partiendo de una redistribución de esferas de competencia y tramos de responsabilidad que permitan diseñar mecanismos que mejoren la forma de hacer las cosas en el menor tiempo posible con los recursos que se disponen.</p>	<p>la Universidad Católica del Norte, num. 40, septiembre-diciembre.</p> <p>Pomar, R. (2011). Reingeniería de procesos: conceptos, enfoques y nuevas aplicaciones. Cuba. Ciencias de la Información, vol. 42, núm. 3, septiembre-diciembre, Instituto de Información Científica y Tecnológica.</p>
---	---	--

disponen, cosa que la reingeniería logró realizar desde el nivel operativo hasta la parte directiva.		
--	--	--

ANEXO 9

CUADRO CATEGORIAL 7:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 15: ¿De qué modo favoreció al personal de la Junta de Caminos la reingeniería?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- Todos sentían el proyecto como suyo, además de que todo el personal estaba enterado de lo que ocurría con los avances y el estado que guardaba cada detalle del proyecto.</p> <p>JLM.- Identidad con el proyecto y con el organismo, ya que participaron todos los servidores públicos de todos los niveles, la reingeniería propició la comunicación, ya que, si bien se interactuaba entre áreas, no se escuchaban las opiniones de cada estrato.</p> <p>LGA.- Con la creación de plazas operativas y de mandos medios y superiores, con la delimitación de responsabilidades, equilibrar las cargas de trabajo,</p>	<p>Los beneficios fueron significativos, en primer lugar se generó identidad con el proyecto, es decir, consiguió llevar a la cultura organizacional, valores y mitos; mejoraron las líneas de comunicación entre las distintas unidades administrativas, se equilibraron las cargas de trabajo al esclarecer esferas de competencia y tramos de responsabilidad, se tomaron en</p>	<p>Categoría.- cultura organizacional, valores, identidad y comunicación de todos los miembros.</p> <p>Corsi Giancarlo; et al, (2006). Glosario Sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann. México. Universidad Iberoamericana A. C.</p>

<p>eliminación de duplicidad de funciones, acortamiento de distancias entre la autoridad y el personal operativo.</p> <p>MRH.- Sensibilizando al personal sobre el trabajo que realizan otras áreas, así como la creación de identidad, considero que en muchas Instituciones se tiende a desconocer la razón de ser de cada Unidad Administrativa, lo cual crea apatía y falta de compromiso en el Servicio Público, casi al final del proyecto se sentía un ambiente de compañerismo en todo el organismo.</p> <p>NIBS.- Principalmente benefició en que se formaran consensos, era el principal trabajo en todos los niveles jerárquicos, la participación y la coordinación de acciones para sacar adelante el proyecto hasta crear la actualización de cada una de esas funciones, la creación de nuevas plazas y principalmente hubo un equilibrio total de la carga de trabajo.</p> <p>NJR.- Considero que los beneficios que se dieron a consecuencia de la reingeniería, fueron integrales, al crear nuevas plazas se dio estabilidad a personal administrativo esencial para ciertas áreas, se crearon nuevas unidades administrativas que eran prioritarias para el cumplimiento de objetivos, se tomó en cuenta la participación del personal operativo para que las funciones y los procesos fueran diseñados de acuerdo a las necesidades reales de cada unidad administrativa.</p> <p>OMP.- El personal se sentía parte de los cambios que la reingeniería trajo consigo; se mejoraron las condiciones de trabajo porque las cargas se distribuyeron equitativamente.</p> <p>SMV.- Al crearse nuevas plazas fue posible recompensar a trabajadores que llevaban muchos en el mismo lugar, así que se materializaron cambios de adscripción y algunos que no tenían plaza ocupaban las vacantes disponibles, eso hizo que se equilibraran las áreas y la dinámica de trabajo.</p> <p>JLR.- Mejoraron las relaciones entre los trabajadores con sus jefes directos, porque entre todos construían sus funciones y de ese modo se distribuyeron las funciones entre todos los integrantes del área.</p> <p>JAR.- Favoreció mucho a los trabajadores; se crearon nuevas plazas y se abrieron posibilidades para contratar empleados de confianza, se mejoró la dinámica de trabajo y las áreas colaboraban entre sí, principalmente a nivel operativo.</p> <p>JACG.- Se mejoró en muchos aspectos, el primero fue que se relajó el clima laboral, se consolidaban buenas relaciones entre personas de distintas áreas, se compartía información para agilizar las cosas y se distribuyeron las cargas de trabajo para evitar frustración o excesos de trabajo para unos cuantos.</p> <p>EMR.- Se mejoró mucho a nivel operativo, ya que se intercambiaba información, incluso se dejó un poco de lado la formalidad que entorpecía el trabajo, había cosas que se tenían que pedir por escrito o incluso hasta que el titular del área autorizara, y cuando era urgente lo requerido a veces surgían problemas, pero ahora había</p>	<p>cuenta las necesidades del personal, se comenzaron a resolver problemas de manera conjunta, favoreciendo el clima laboral, facilitando el trabajo en equipo e impulsando un sistema de recompensas (con la creación de algunas plazas nuevas) para reconocer el esfuerzo del personal.</p>	<p>Rodríguez, D. (2004) Organizaciones Para la Modernización. México. Universidad Iberoamericana A. C.</p>
---	---	--

<p>más sensibilidad a la urgencia de otras áreas, entonces incluso se facilitaba la información sin la necesidad de hacerlo por la vía formal.</p> <p>RMA.- Fue la integración de todas las áreas, al conocer cada quien qué debería de hacer, cuáles eran sus actividades a realizar y participar todos juntos en los proyectos.</p> <p>GCSG.- Los beneficios fueron significativos, en primer lugar se tomó en cuenta la experiencia del personal para diseñar las nuevas estrategias de acción y hacer las nuevas funciones, al sentirse tomados en cuenta para ello comenzaron a ser más participativos, posteriormente al reunir operativos con jefes directos comenzaban a consolidarse las relaciones, ya que el jefe escuchaba las necesidades de sus subordinados y se buscaba solucionarlas. Al interactuar entre áreas ocurría lo mismo, cada área escuchaba la necesidad de las otras, entonces comenzaban a darse ideas para contribuir a resolver problemas de manera conjunta, hecho que modificó por completo el ambiente en la organización, ya que todos comenzaban a trabajar como equipo, no como unidades aisladas.</p>		
--	--	--

ANEXO 10

CUADRO CATEGORIAL 8:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 16: ¿Ha participado en algún otro programa o proyecto que implique un cambio organizacional?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- No, en ninguno.</p> <p>JLM.- No.</p> <p>LGA.- Si, una reestructuración en los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).</p> <p>MRH.- No, desafortunadamente. Considero que la reingeniería administrativa debería ser implementada en la Instituciones de forma recurrente, no sólo para rediseñar procesos, sino para hacer eficiente los mismos.</p> <p>NIBS.- No por ahora, es difícil que las áreas apuesten a hacer ese tipo de cambios.</p> <p>NJR.- No, no es habitual ver un cambio de esa magnitud.</p> <p>OMP.- No.</p>	<p>Las organizaciones deben, necesariamente innovar, lo que quiere decir a mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la</p>	<p>Categoría.- Cambio organizacional, innovación en organizaciones.</p> <p>Luhmann, N. (2005). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México. Anthropros.</p>

<p>SMV.- Si, en el Programa de reingeniería del Instituto Materno Infantil del Estado de México.</p> <p>JLR.- No, en ninguno.</p> <p>JAR.- No.</p> <p>JACG.- En algunas reestructuraciones, pero nada de esta magnitud.</p> <p>EMR.- No.</p> <p>RMA.- No.</p> <p>GCSG.- Si, he tenido a mi cargo la implementación de otros proyectos, la reingeniería del IMIEM, Reingeniería de la Dirección de Recursos Humanos de la UAEM, entre otros.</p>	<p>organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida un cambio inevitable sin rumbo conocido</p>	
---	---	--

ANEXO 11

CUADRO CATEGORIAL 9:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 17: ¿había algún aspecto que dificultara el cambio en la Junta de Caminos mientras se instrumentaba la reingeniería?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- No me tocó ver algún obstáculo, aunque llegué a escuchar del equipo de reingeniería que al principio el personal de la dirección general se resistía, y era muy extraño porque el Director General apoyaba el proyecto, pero sus asesores y el secretario particular no lo hacían al principio.</p> <p>JLM.- Durante la reingeniería surge un cambio de Administración, entonces no había nada que impidiera que los cambios subsistieran, a pesar que por ese cambio pospuso la publicación de los documentos donde se plasmaban las funciones, responsabilidades y quehacer de las propias áreas mismos que se formalizaron casi dos</p>	<p>Las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre estas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para mantener el dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos.</p>	<p>Categoría-. Resistencia al cambio, decisión en las organizaciones.</p> <p>Luhmann, N. (2005). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México. Anthropos.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública.</p>

<p>años después, aunque los cambios en las áreas no se vieron afectas, ya que estas funcionaban como el proyecto de reingeniería había señalado.</p> <p>LGA.- Siempre el cambio implica una resistencia y un problema, sobre todo a nivel dirección, que es el tomador de decisiones, cuando no les queda claro el alcance del proceso de cambio, más en la reingeniería que el cambio era integral.</p> <p>MRH.- Sí, el miedo al cambio, en especial de aquel personal operativo que lleva muchos años laborando en una misma Institución.</p> <p>NIBS.- Si, la resistencia al cambio de manera inicial por parte de la dirección general, la administración era quien principalmente no creía en el proyecto, aunque al final fue un poco diferente.</p> <p>NJR.- No fue un tema visible durante mi colaboración, aunque imagino que de manera inicial fue la resistencia al cambio.</p> <p>OMP.- El miedo al cambio, el personal inicialmente estaba renuente y poco participativo, pero con el tiempo eso disminuyendo.</p> <p>SMV.- La resistencia al cambio, principalmente en los mandos superiores, les resultó difícil adaptarse y al principio ponían frenos, pero posteriormente eso fue desapareciendo.</p> <p>JLR.- Si, al principio todos estábamos preocupados porque no entendíamos muy bien que estaba ocurriendo con la reingeniería, incluso muchos pensaban que se estaba haciendo para correr gente, pero con el tiempo nos dimos cuenta que no era así, poco a poco se fue notando el resultado del trabajo de todos y el ambiente cambió completamente.</p> <p>JAR.- Si, el temor a cambiar, incluso al inicio el Director General tenía sus dudas sobre si era necesario hacer eso, pero poco a poco se fueron liberando esas barreras y al final ya todos participaban en el programa.</p> <p>JACG.- Si, cada área al implementar la reingeniería no estaba colaborando como se esperaba, pero con el tiempo incluso los trabajadores de nivel operativo estaban muy contentos, porque estaban notando que los cambios estaban favoreciendo en todos los niveles de la Junta.</p> <p>EMR.- Si, cuando empezó la reingeniería nadie entendía que era eso, entonces había muchos rumores e incertidumbre, incluso había compañeros molestos porque pensaban que lo que los jefes querían era despedir personas para contratar a sus amigos, pero después todos entendimos que el objetivo era otro y comenzamos a participar en ella.</p> <p>RMA.- Al inicio si porque no sabíamos cuál era el contenido o el objetivo, pero como fue pasando el tiempo nos fuimos dando cuenta, yo creo que fue una integración de todas las áreas muy exitosa.</p> <p>GCSG.- Desde que se propuso al Director General de la Junta se presentó la resistencia, principalmente porque no creía que la Junta necesitara cambiar, posteriormente se presentó al Secretario de Comunicaciones, que fue quien</p>	<p>La resistencia surge por la normalidad de concatenación de patrones consolidados por la tradición de soluciones que han mostrado su utilidad en el pasado; debido a ello innovar depende de la participación de los integrantes de la organización para asegurar el éxito de la transformación; la resistencia que es ejercida por el mismo personal que conforma la organización, de manera que estos tres aspectos representan un marco adecuado para planificar el cambio de manera adecuada para reducir riesgos; el comportamiento de sus miembros, valores e ideologías resultan relevantes para llevar a cabo la innovación, por ello, las decisiones deben llevarse a cabo por medio de un proceso de comunicación ordenado a fin de que las interacciones entre los miembros de la organización puedan adaptarse al cambio reduciendo la resistencia.</p>	<p>México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G. M. (2013). Nueva Gestión Pública. México. Siglo Veintiuno Editores.</p>
--	---	---

<p>entendía perfectamente las implicaciones de una reingeniería, así que se autorizó en sesión de Consejo Directivo y llegó el momento diseñar el proyecto, así que se comenzó por sensibilizar al personal, que por experiencias pasadas decidí hacerlo diferente, comencé con el personal operativo de las áreas sustantivas, posteriormente con los mandos medios, quienes siempre presentan la mayor resistencia al cambio y, finalmente los Directores de Área; de ese modo se consiguió lo que en otros proyectos innovadores es muy difícil lograr, que el personal adopte el cambio como suyo y este logre instrumentarse de manera correcta.</p>		
---	--	--

ANEXO 12

CUADRO CATEGORIAL 10:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
35	4	MAESTRÍA EN DERECHO	PRACTICANTE EN LA REINGENIERÍA	CSG
36	10	MAESTRÍA EN ING.	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE OBRA	JLM
41	15	LICENCIADA EN DERECHO	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	LGA
28	6	LIC. EN C. P. Y A. P.	ANALISTA DE PROYECTO EN EL ÁREA DE REINGENIERÍA	MRH
31	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	LÍDER DE PROYECTO ADSCRITO AL ÁREA DE REINGENIERÍA	NIBS
27	9	LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	NJR
27	4	P. EN LIC. EN C. P. Y A. P.	PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA REINGENIERÍA	OMP
45	23	LIC. EN C. P. Y A. P.	JEFE DE RECURSOS HUMANOS DE LA JUNTA DE CAMINOS	SMV
40	6	LIC. EN DERECHO	ABOGADO DICTAMINADOR DE LA DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN	JLR
53	26	LIC. EN ECONOMÍA	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	JAR
42	19	ING. CIVIL	CONTRALOR DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	JACG
53	32	TEC. EN CONTABILIDAD	SECRETARÍA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	EMR
54	12	ING. CIVIL	SUBDIRECTOR DE MAQUINARIA	RMA
56	35	DRA. EN GOB. Y A. P.	COORDINADORA TÉCNICA DE LA REINGENIERÍA	GCSG

Respuestas a la pregunta 18: ¿hay algún otro comentario que quiera agregar sobre la experiencia de reingeniería en la Junta de Caminos?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>CSG.- En lo particular aprendí mucho sobre el funcionamiento de una estructura de gobierno, además de que eso que aprendí aún me resulta de utilidad en donde trabajo actualmente.</p> <p>JLM.- Ese proceso/experiencia me sirve porque en mi actual trabajo estoy aplicando ese conocimiento que aprendí, ya que esos proyectos requieren mucho estudio y mucha responsabilidad.</p> <p>LGA.- La reingeniería implica un trabajo arduo y constante, de mucha responsabilidad, así como, el deber de conocer muchos temas relacionados con la dependencia a la cual estás aplicando e implementando la</p>	<p>Es fundamental que las organizaciones se mantengan en constante cambio, principalmente porque el entorno que las rodea no es estático, así que para asegurar su existencia deben responder a las demandas de la sociedad de manera eficiente; mejorar debe ser prioritario en cualquier ámbito de gobierno, pero las mejoras deben ir acompañadas</p>	<p>Categoría.- Cambio permanente, organizaciones dinámicas, personal especializado.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p>

<p>reingeniería, además, implica años de experiencia laboral y académica, el tener un mentor que maneje estos temas es de gran ayuda para formular e implementar de manera adecuada este tipo de proyectos en la administración pública o en el sector privado.</p> <p>MRH.- No, ninguno. Quedo a sus órdenes.</p> <p>NIBS.- Si, sería muy importante tener esa visión como gobierno para implementar a gran escala lo que es una reingeniería organizacional en toda la estructura gubernamental.</p> <p>NJR.- Considero que participar en un proyecto como es la reingeniería, enriquece completamente el quehacer cotidiano de nosotros los Administradores Públicos, particularmente el programa de reingeniería que se dio en la Junta de caminos fue una experiencia exitosa y que hoy en día permite contar con las herramientas necesarias para que los procedimientos administrativos y normativos sean exitosos y sencillos de aplicar.</p> <p>OMP.- Creo necesario que el gobierno haga más proyectos de este tipo, ya que traen mejoras considerables al funcionamiento de las dependencias públicas.</p> <p>SMV.- La innovación debe ser frecuente en las organizaciones, mi experiencia me ha hecho notar que cuando estas se hacen con objeto de mejorar pueden ayudar a que las organizaciones tengan las herramientas que necesitan para prestar de mejor manera los servicios públicos que les corresponden.</p> <p>JLR.- La verdad es que nunca había participado en algo así, pero al ver los resultados que tuvo veo que el gobierno debería hacer estos trabajos a gran escala, es necesario.</p> <p>JAR.- Las instituciones deben estar siempre buscando la forma de hacer bien las cosas, para eso creo que deben hacer proyectos como la reingeniería para lograrlo, ya que mejora muchas cosas, principalmente las relaciones entre los servidores públicos.</p> <p>JACG.- Creo que el gobierno debería hacer mejoras en todas las instituciones, la Junta de Caminos es un buen referente de ello, ya que la reingeniería consiguió mejorar a la Junta de Caminos en varias cosas, como ya mencione antes, la más importante fue la mejora en las relaciones entre los trabajadores y las Unidades Administrativas.</p> <p>EMR.- Si, deberían hacerse más trabajos como este.</p> <p>RMA.- Se deberían seguir priorizando este tipo de proyectos, no nada más en la Junta de Caminos, sino a todos los niveles, municipio, estatal, federal, es muy bueno, nos ayudó mucho a los que participamos.</p> <p>GCSG.- Es fundamental que las organizaciones se mantengan en constante cambio, principalmente porque el entorno que las rodea no es estático, así que para asegurar su existencia deben responder a las demandas de la sociedad de manera eficiente; mejorar debe ser prioritario en cualquier ámbito de gobierno, pero las mejoras deben ir acompañadas de estrategias adecuadas para cada realidad de las organizaciones, además de que el personal que diseñe las innovaciones debe ser especializado y contar con las herramientas necesarias para la adecuada</p>	<p>de estrategias adecuadas para cada realidad de las organizaciones, además de que el personal que diseñe las innovaciones debe ser especializado y contar con las herramientas necesarias para la adecuada implementación, de lo contrario los cambios no consiguen su objetivo o simplemente no se instrumentan de manera correcta y terminan quedando en el olvido como experiencias negativas; por ello, experiencias como la reingeniería deberían reproducirse en más organizaciones del sector público.</p>	<p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p> <p>Vergara - Schmalbach, J.; Fontalvo, T.; Morelos, J. (2013). ¿Es la reingeniería una moda administrativa?. Colombia. Revista virtual de la Universidad Católica del Norte, num. 40, septiembre-diciembre.</p>
---	---	---

implementación, de lo contrario los cambios no consiguen su objetivo o simplemente no se instrumentan de manera correcta y terminan quedando en el olvido como experiencias negativas.		
--	--	--

ANEXO 13

CUADRO CATEGORIAL 11:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 4: Para Usted ¿Qué es la innovación en el sector público?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- La innovación permite elevar la calidad de vida de las personas mediante la prestación de los servicios mediante el sector público.</p> <p>AMM.- Es mejorar los trámites y servicios que proporciona el gobierno del Estado de México, o en cualquier otra administración.</p> <p>ACR.- Innovación es generar modificaciones o cambios trascendentales dentro de la administración pública que pudieran ser transformadores o incrementales, es decir, es hacer cosas novedosas a partir de lo existente, o bien, hacer cosas novedosas a partir de un cambio radical.</p>	<p>La innovación consiste en generar modificaciones o cambios trascendentales, sean estos transformadores o incrementales, a fin de lograr nuevas combinaciones de recursos para mejorar trámites y servicios.</p>	<p>Categoría.- Innovación.</p> <p>Arellano, D.; Cabrero, E. (2007). Reformando al Gobierno. México. CIDE.</p> <p>Cabrero, E. (2005). Acción Pública y Desarrollo Local. México. Fondo de Cultura Económica.</p> <p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p>

ANEXO 14

CUADRO CATEGORIAL 12:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 5: ¿Qué papel considera que la innovación juega en organizaciones públicas?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- La ciencia, tecnología e innovación juegan un papel preponderante como variables estratégicas del cambio estructural para el desarrollo del Estado.</p> <p>AMM.- Yo creo que es muy importante y muy relevante.</p> <p>ACR.- Es muy importante la innovación en virtud de que la sociedad normalmente cambia, se modifica, se transforma; todos los ámbitos, económico, político y social se están modificando, por consecuencia la administración pública se ve inmersa en esas modificaciones, por tal motivo debe incrustar temas de innovación para modificar sus quehaceres administrativos y poder atender todas estas reformas.</p>	<p>El papel de la innovación en las organizaciones públicas es muy importante, ya que su objetivo principal consiste en proporcionar las herramientas necesarias para que las organizaciones puedan modificar sus quehaceres administrativos y garantizar el cumplimiento de objetivos con los recursos que se disponen.</p>	<p>Categoría.- Innovación, cambio en las organizaciones.</p> <p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p> <p>Luhmann, N. (2005). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México. Anthropos.</p>

ANEXO 15

CUADRO CATEGORIAL 13:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 7: ¿Considera Usted que la innovación es una necesidad en las organizaciones públicas?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- Si.</p> <p>AMM.- Si es una necesidad.</p> <p>ACR.- Es muy importante, toda la actividad administrativa no puede quedarse en un proceso común y corriente, hoy en día las tecnologías nos empujan a que hagamos uso de ellas y, por ese motivo, es necesario introducir temas de simplificación administrativa, temas de optimización de procesos y temas de tecnología precisamente para innovar y hacer cosas nuevas, quizás los resultados sean los mismos, pero no son los que tu esperas, siempre tienen un agregado nuevo (...).</p>	<p>Introducir esquemas de innovación es muy importante, ya que la actividad administrativa no puede permanecer estática; innovar es necesario, aunque los resultados que se obtengan con los cambios no sean significativos, ya que hasta eso genera aprendizaje y experiencia en la organización.</p>	<p>Categoría.- Innovación, cambio permanente.</p> <p>Cabrero, E. (2005). Acción Pública y Desarrollo Local. México. Fondo de Cultura Económica</p> <p>Luhmann, N. (2005). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México. Anthropos.</p>

ANEXO 16

CUADRO CATEGORIAL 14:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 9: ¿Qué características considera que deben tener los servidores públicos ubicados en la alta dirección de una organización que busca innovar?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- Conocimiento de lo que hace y debe hacer dentro de la organización.</p> <p>AMM.- Creo que deben tener experiencia, , deben cumplir con un perfil adecuado para el puesto que desempeñan y tener disposición para implementar programas de innovación.</p> <p>ACR.- Necesita saber qué quiere innovar, hacia dónde quiere ir, necesita tener también creatividad y necesita tener una estrategia para poder emprender las acciones necesarias de lo que se quiere innovar, porque muchas veces no todo es posible innovar, hay que hacer modificaciones legales, por ejemplo, y muchas veces eso es lo que nos detiene para innovar de una manera pronta y expedita, hay que hacer primero modificaciones, hay que realizar análisis de los procesos de trabajo, de las estructuras de organización para ver si, conforme están diseñadas, nos permiten generar esos cambios.</p>	<p>Introducir un modelo de planeación adecuado para impulsar la innovación, disponer de estrategias creativas para emprender las acciones necesarias para implementar la innovación y tener conocimiento sobre el esquema legal y funcional que delimita las esferas de competencia y tramos de responsabilidad de la organización, para identificar las posibilidades de acción.</p>	<p>Categoría.- Decisión en las organizaciones, implementación de innovaciones.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p>

ANEXO 17

CUADRO CATEGORIAL 15:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 10: ¿Qué estrategias considera que deben utilizarse para llevar a cabo la innovación para reducir la resistencia al cambio?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- Las políticas de estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena establecida entre educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación.</p> <p>AMM.- Algunas estrategias pueden ser: la participación de todo el personal que labora en la dependencia o en el organismo y tener el consenso de todo el personal.</p> <p>ACR.- Lo que consideramos pertinente es que se incorpore todo el personal precisamente a la idea del cambio, es necesario que todo el personal sepa que vamos a cambiar y por qué vamos a cambiar y que, además, sus ideas de ese personal operativo, mando medio, enlace y apoyo técnico y mando superior debe estar involucrado en los cambios organizacionales o cambios procedimentales que origina la innovación para abatir esos resabios que representa el no querer cambiar, porque nos saca del confort en el que estamos, pero es necesario también recibir la retroalimentación del personal que está involucrado en las etapas del cambio, muchas veces los cambios se quieren hacer a nivel de mando superior y, creo que esa también ha sido una de las limitaciones para que las nuevas técnicas se incrusten dentro de la administración pública porque son ideas que nada más traen los mandos superiores, pero no los mandos medios y el personal operativo involucrado al no verse inmiscuido en estas técnicas, muchas veces ni siquiera las saben, entonces es necesario también emprender estrategias de capacitación al respecto.</p>	<p>Para reducir la resistencia al cambio es necesario involucrar a todos los miembros de la organización, desde el personal operativo, mando medio, enlace y apoyo técnico y mando superior y recibir la retroalimentación de acuerdo a la experiencia que cada uno posee, de modo que las nuevas técnicas sean aceptadas por toda la estructura.</p>	<p>Categoría.- Resistencia al cambio, implementación del cambio.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p>

ANEXO 18

CUADRO CATEGORIAL 16:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 13: ¿Qué medidas considera sean las más acertadas para realizar cambios en una organización?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- Primero realizar un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), a partir del cual se definieron las líneas de acción que se desarrollarán a corto y mediano plazo. Asimismo, se presentan los indicadores y metas con los que se podrá monitorear y evaluar la ejecución y el desempeño del PIN.</p> <p>AMM.- Que exista una adecuada comunicación entre todo el personal y que los cambios impacten a toda la organización, y que también los beneficios sean para todos. (...) hace falta personal capacitado, unidades administrativas, en todas las dependencias y organismos, que se dediquen a la innovación, a hacer cambios en todos los trámites en las dependencias.</p> <p>ACR.- Los cambios deben de promoverse internamente, si bien es cierto de que el mando superior tiene la posibilidad de buscar apoyos externos, lamentablemente el apoyo externo muchas veces no conoce la operación real de la dependencia y a la hora de implementar la propuesta hay una brecha entre lo que se propone y lo que está sucediendo (...); yo creo que el cambio debe ser un compromiso del mando superior, porque si todo esto se lo delega a un director, como el de administración y finanzas, él tiene límites para la toma de decisiones; quien tiene la toma de decisiones y la posibilidad de realizar modificaciones es el mando superior. (...) en realidad dentro de la administración pública hace falta la creación de unidades de desarrollo institucional, modernización administrativa, o como se le quiera llamar, porque lamentablemente se carece de personal técnico especializado en la materia, de tal manera que las personas que trabajan en una dependencia u organismo auxiliar no</p>	<p>Se debe iniciar con el compromiso del mando superior de la organización (la cabeza); establecer líneas de comunicación interorganizacional como medida fundamental para el cambio en las organizaciones públicas, consolidar la creación de unidades de desarrollo institucional o innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México dotadas de personal técnico especializado en materia encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno.</p>	<p>Categoría.- Cambio en las organizaciones, comunicación organizacional.</p> <p>Cabrero, E. (2005). Acción Pública y Desarrollo Local. México. Fondo de Cultura Económica.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Luhmann, N. (2005). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México. Anthropolos.</p>

<p>necesariamente son sabedoras o conocedoras de las técnicas para innovar, para modernizar la administración pública; para ese motivo necesitamos unidades administrativas, creadas exprofeso, que recluten al personal técnico necesario y que propongan esas modificaciones; además me parece que debiera ser una tarea permanente, no es una tarea en la cual genere yo el cambio y hasta ahí llegó la función de un par de desarrollo institucional, no, hay que estar permanentemente actualizando documentos, permanentemente modificando, por qué, porque en eso consiste mantener actualizada la administración pública; muchas veces se modifican formas de actuar, pero no se modifican manuales, o al revés, se modifican manuales pero no las formas de actuar, entonces, eso constituye que esa dirección o área de desarrollo institucional deba tener una actuación permanente; yo si sería de la idea de que en cada dependencia hubieran instancias de modernización administrativa que impulsaran innovaciones, modernizaciones en muchos temas, desde el aspecto jurídico hasta el administrativo/procedimental. (...) la incertidumbre de alguna manera puede frenarse al realizar una planeación en nuestras actividades, generar documentación que nos permita controlar esa incertidumbre y saber hacia dónde vamos (...) de no hacerlo no tendríamos dominio sobre la incertidumbre.</p>		
---	--	--

ANEXO 19

CUADRO CATEGORIAL 17:

Edad	Años de servicio	Nivel de estudios	Función	Iniciales
59	42	LIC. EN CONTADURÍA	JEFA DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	LGG
46	28	LIC. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	SUBDIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL "A" DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	AMM
49	28	LIC. EN C. P. Y A. P.	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN	ACR

Respuestas a la pregunta 16: ¿Hay alguna recomendación que pueda hacer para que los cambios en una organización se realicen de manera más exitosa?

Testimonios (entrevistado)	Inferencias (maestrante)	Categorías teóricas (autores)
<p>LGG.- Si claro, que en cada cambio de gobierno traten de analizar primero si el procedimiento establecido es funcional o bien tratar de realizar el FODA para poder detectar fortalezas y debilidades y entonces realizar la toma de decisiones correcta.</p> <p>AMM.- Que todos los programas que se llevan a cabo hagan pruebas piloto, haya una administración de riesgos y que haya ensayo error para que sean exitosas.</p> <p>ACR.- Los cambios que se generen se consoliden de manera permanente, yo creo aquí es importante que exista involucramiento de todo el personal y, algo muy importante es la capacitación, muchas veces el personal no está involucrado en temas técnicos novedosos (...), es importante que antes de introducir un tema o una técnica novedosa, dentro de la administración pública, es necesario preparar al personal, capacitarlo para después hablar el mismo idioma, de lo contrario siempre va a haber una brecha entre los técnicos y el personal operativo, y ahí es donde no se logran los éxitos.</p>	<p>Antes de realizar cambios trascendentales es importante diseñar pruebas piloto, en un esquema de administración de riesgos partiendo de ejercicios de prueba y error. Además, los cambios deben realizarse permanentemente, involucrando a todo el personal desde la fase de diseño, transitando a la implementación y establecer líneas de comunicación sólidas para la retroalimentación para aminorar las brechas que existen entre los técnicos y el personal operativo.</p>	<p>Categoría.- Cambio organizacional, implementación y participación de todos los miembros en el cambio.</p> <p>Cabrero, E. (2012). Administración Pública. México. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.</p> <p>Cejudo, G.; Dussauge, M. (2016). La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias mexicanas. México. INAP/CIDE.</p>