# PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO A LA LUZ DE LA TEORIA DE LA ORGANIZACIÓN

**ARTURO HUICOCHEA ALANIS**

EDICION

© **Instituto de Administración Pública del Estado de** México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, **Col. La Merced**
**Toluca, México**, C.P. 50080
Tels. (91-72) 14-38-21 y 14-06-89
F. (91-72) 14-07-83.

**Impreso y hecho en Toluca, México / Printed and made in Toluca, México.**

Primera edición 1996.

Derechos **reservados** conforme a la ley.

ISBN 968-6452-15-X

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

Consejo Directivol994-1996

Guillermo Haro liélehez.

Presidente

Alberto Curi Nain e

**Vicepresidente**

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Ni(-1u

Enrique Jacab Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgada

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monrov

**Consejeros**

Apolinar Mena Vargas

**Tesorero**

Ma. del Pilar Consuelo Ferreyra

**Secretario Ejecutivo**

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


**Miembros Fundadores**

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

**Consejo de Honor**

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado

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

**Comité Editorial**

José Chanes Nieto

Eugenio Martínez Gutiérrez

Javier Reyes Serrano

Juan Ramón Santillana González

Rodolfo.I i ménez Guzmán

**Secretario Técnico**

Refugio González Valdez

**Coordinadores**

Angela Rubí Delgado

**Coordinador de Docencia y Capacitación**

Susana Machuca Sánchez

**Coordinador de Documentación y Librería**

Refugio González Valdez

**Coordinador de Investigación y Consultoría**

ílumberto Rodríguez Suárez

**Coordinador de Administración y Finanzas**

Gerardo Albarrán Cruz

**Coordinador de Difusión y Vinculación**

Martha García Salgado

**Coordinador de Sistemas e Informática**

Alejandro Vargas Castro

**Delegado Regional del IAPEM en Tlalnepantla**

# Contenido


**Presentación**

**Introducción** 15

1. **Marco teórico** 19

1.1 Contenido ideulágico 19

1.2 Conceptos básicos 24

**11. La administración pública en cl Gobierno del Estado de México** **73**

2.1 Génesis del Estado de México 73

2.2 Administración pública 7.5

2.3 Marco jurídico 78

2.4 Las estructuras de organización al

2 5 La administración pública durante el período 1993-1999 88

**tII. Vigencias** **99**

31 El período 1969-1994 100

32 La estructura organizaciunti bajo el estigma del cambio deliberado 128

3.3 Las vigencias por considerar 132

3.4 Las vigencias en las es Lructuras u rgani zar i en al es 182

**W. Tipología detectada** **189**

4.1 El Pontágcoo de ➢4intzberg 190

4.2 Las estructuras orgaoizadnnnles de la ndministracion publica del Estado de México en el Pentágono de Mintzberg 207

4.3 La evolución de las estructuras organizacionales 216

4.4 Constantes detectadas 219

**V. Prospectiva** **225**

5.1 Fase nnrm aova 22.5

5.2 Fase definicional 232

5.3 Fase de confrontación estratégica v de factibilidad 236

5.4 Fase de determinacien estratégica y de factibilidad 238

**Conclusiones** **243**

**Bibliografía** **255**

Por tu brazo, tu pierna
y vuestro enorme corazón.

*llrmf Yo Celda* Laue *ruOS de 500 rrr]os* Ansori *mur rr* . *rara pm'n trnrr e.prdas' l,, '11* 1,11, *N. r r* *nrn le* hnpezrl r *o* *arde. El* *loa* eq,t..... lores yac 1, REA...r)n -AmCriro *Vrepucrr, Sir j,.... 1, 1) ,,A, p Hermm.. lo de* Soer- *en, RLrarmr mara.. ...veas de -h* ..m *ur* *rudo- Per.. goienr.. 1.....nm lo..* r,.apns *..mead.. an r . rr n* rr todas *ea;a* pre>as. C *ora* a bits' *de urfarnvueidn,* %uuro.. *que rzrs fe rr/f r....sm* .meco. *ronHnmrt.es.*

*Ur .....nora similm* *ngr...11, qur* rsYrin . .rol*dn* rt *yv,hrerso, . ..... a1.....le* *tratan Cle re=nloCr* uZ;.... *....bl m¢ CGarnrv-ia in¡lacren 0 reducir a trr* hurocrnria *Pero eltrss tanrh.An trua ovpecadn call un enero* ***rn molo.*** Sd/o *rpv tlrn* ro *orto. ellos han rmprmdo a* rn *lar onr .euro.. mune... mdteatm...lr d]hr.nM rlv Canco* !as cosan *el s'erlor- pdÍ,liro..hrshr ronco Dallas. pee . supo q uo bahía rle,aseh,erm r* *n* *Corrtnnaits.* ..... has *di' los pi..ner....* dr ..hoce -Fnhernnrrirr *rl !! sacid prihllons- /auLEne!! /'-afo¡toba[ de lo qa, es/u,? harrendn. ('nrl. ..cal ha [ocadn parir dei n* *o* ende *codo* ***rrr.o*** *le.re a Lo vintr.* a orza *de !as* des penlnsal. 0 *bula Con foro hrrhrri otra. grey ianGuxin torda esa* in¡nnnnrián Pnr *hacer u acope* eohrrzm/e dCJ *naru. modelo qur .iius r'shírr ando.*

Nnsonvz. emonms *ln* *....senas de quo* esso *rs/L..zo r. prnruurci de u ro* *as{* *er* al rmpa : r. *imple rrnq«i..• l,,* *la* *rnu* *a lñrma dr eanri,,,,* *ID.. Cl.ur.tur* e11 0! suCtor *público. Hmrms nn Nnrhr irn.....onr. dr la rsa=paarin dr ..rr* *¡rohierno,. ,(,i, M* ,,no.+ ( *l* ..... *s s* ¡/'s coba lo *tos huir .vida rn,Jlrual4°. Pinpm..... e.vb' "aanpn' ¡* M6. *la* atases *palabro* sobo-c *e( gohrernn r.* r *9tadn, pum .. Cnu... un* flT2 0. Hmrrne *ob,mnndo an .....res.. de urr (1q¡.. enarcas r or* *0.; quo rzuasbu >ny-...'ion cs preoien. L'rro =nb.ana. qur los .....arree* rma[....í... c . *....tarar...ores- y* *prrt.....* *qar des. rehrrzn nr* u' *liara..* obos r a lmvs mapas .eran *C1rLq¡adov por tnde. aquellos* grzr ]r,v

*llevan. doaarroltrrdo nm:ara maya n..r. Lo qr...* nbsvrrnmos *alore/orl0r, rd* ríaibi *de Ins or* *.....r r eones* del *erra, d,lico que* Ca'[dn *eu.LVCndo rn lodo e/ par_. G:rr vonaecrrrnela, n#a* ,hra ac rn *rntido lilrml, el Produrm del* perream,,i', dC *noa'h', persmras. Los* ,ul..... no *hemo. rnarntnda* 1... narra.. *ideas. (7.0(2(1.. muelen* 1 *-:meten l l vs ideas 1 ]* s *d' 01rvs. Aquellos'* coca 1, lo, *que ',s ',vbi* nrns *qur eváíra* msrratnndo) *el ),obrernn- L'LL... san los. bornes de esm* historia.

*David* Oebarne *v Ted Gaeb[er'*

# Presentación

Lit investigación en el ámbito de la administración pública estatal constituye una tarea permanente y nunca totalmente acabada, por eso y aún reconociendo los esfuerzos individuales e institucionales en este sentido, quedan pendientes aspectos de enorme relevancia para ser abordados, que sin duda realimentarían diversas actividades y quehaceres de la administración pública estatal, en sus relaciones con los ámbitos municipal y federal y con la sociedad civil.

Consciente de esta necesidad, el ]APEM, desde su constitución, ha sumado sus esfuerzos en esta ardua y difícil tarea: así consecuente con sus propósitos. le ha dado énfasis a la investigación particularmente estatal y municipal en sus aspectos teórico-conceptuales y prácticos, promoviendo desde 1984, y anualmente a partir de 1988, el Certamen Administración Pública del Estado de México, que en su novena edición correspondiente a 1995, premió a la investigación ' **Prospectiva de la Administración Pública del Estado de México a la Luz de la Teoría de la Organización**", de Arturo Huicochea Alanís.

Esta investigación aborda un tema actual y trascendente para la administración pública, especialmente respecto a sus estructuras organizacionales, y con un enfoque prospectivo. Articula la teoría de la organización y las variables que inciden en la construcción de un modelo organizacional para el gobierno del Estado de México, para lo cual estudia a éstas durante el período 1969-1994, y plantea la evolución de las estructuras de organización de la administración pública estatal.

En el apartado de prospectiva destaca el planteamiento que se formula en cuatro fases: a) la normativa que supone un luturo deseado, pero respeta la forma tradicional de organización; b) la definicional que busca visualizar un futuro factible, c) la de confrontación estratégica y de factibilidad y d) la de determinación estratégica y factibilidad que incursionan en las vías para alcanzar el futuro deseado.

En la investigación el cambio es un factor principal tanto interno como externo. Como bien podemos darnos cuenta este siglo XX, particularmente en su última década, se presenta con cambios radicales y con un ritmo, intensidad, profundidad y complejidad sin precedentes en la historia de la humanidad. La propia adaptación, evolución o renovación implica transformaciones al orden de cosas existente; la capacidad de percibir y

entender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y las instituciones públicas y privadas, de adaptarse a las exigencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a ellas, pasa a ser una condición vital, que no escapa a sus modelos organizativos.

Pero este cambio necesario e impostergable no debe ser fortuito, requiere hacerse en forma planeada, proactiva y eficaz, lo cual en un entorno en permanente transformación, bajo el impacto de nuevas circunstancias y acontecimientos, requiere, entre otras cosas: de nuevas tecnologías; de innovadoras prácticas administrativas respecto a las formas, procesos y métodos de realizar el trabajo; y de diferentes comportamientos que mejoren el funcionamiento y relación de los individuos y grupos dentro de las organizaciones.

Hoy en día la administración pública y la sociedad exigen de personas más preparadas y capacitadas para responder positivamente a las circunstancias cambiantes. En una era de alta tecnología es necesario emplear más y mejor las capacidades intelectuales, con el fin de plantear soluciones creativas a los múltiples problemas de la sociedad y aprovechar las nuevas oportunidades. En este sentido la prospectiva puede ayudarnos a detectar y analizar tendencias para determinar cuáles podrían ser los escenarios futuros y determinar las direcciones estratégicas para construir el futuro deseado.

Estructuras organizacionales nuevas, más ágiles, compactas, dinámicas, democráticas y efectivas; con más y mejores actitudes y aptitudes de los individuos y grupos que las diseñan, dirigen y transforman, son fundamentales para afrontar con mayores probabilidades de éxito los incesantes retos que plantean los últimos años del siglo XX y el inminente nuevo milenio, aspectos en los que el libro premiado en esta promoción del Certamen, aporta elementos analíticos y de juicio que seguramente propiciarán una reflexión constructiva.

# Introducción

Este trabajo es un ejercicio de ¡)respectivo, pretende incursionar en una pequeña parte de la administración pública del Estado (le México. 1 a prospectiva es una tecnología de la planeación, que a su vez es una fase del proceso administrativo.

Trata sobre la construcción de un modelo para la estructura organizacional compatible con las condiciones sociales, políticas y económicas actuales y futuras, y que nos permita vislumbrar un futuro mejor en la conducción de la cosa pública.

El primer reto que enfrenta este estudio es el de la ubicación; vivimos en un estado de evolución permanente, todas las disciplinas científicas tratan de obtener algún provecho de esa dinámica; por tanto, la administración pública aplica y requiere de una nueva perspectiva, '9o que antes era tratamiento habitual para atender los problemas de la sociedad, en el presente exige de imaginación e ingenio para no quedarse rezagado. En el inundo de la administración pública, la revisión de sus capacidades es requerimiento ineludible. Ha cambiado la sociedad civil y por ello la administración pública tiene que cambiar de cara a lo que la sociedad necesita. En períodos de cambio afloran las inercias, los desgastes, las debilidades y las rutinas que durante tiempo permanecen en los organismos administrativos. Los estados tienen por tanto, que modernizar sus administraciones públicas teniendo como referencia que el progreso de la vida social debe entenderse como un conjunto de complejidades a institucionalizar.' i Dificil encontrar mejores palabras que las del Mtro. Ricardo Uvalle Berrones para ubicarnos en la compleja situación que enfrentan nuestras instituciones públicas.

Además, en las disciplinas académicas es requisito indispensable ubicar este tipo de esfuerzos en un marco teórico, en un contexto ideológico que permita identificar la filiación a algún paradigma teórico que disfrute del consenso y la aceptación entre la comunidad que será quien evalúo la calidad del trabajo. Esta realidad, aún vigente, ha sido sometida a una amplia discusión en los últimos años. Con la intención de

' Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección Estado de México, A.C. Revista *Ide,Hidrnt.* Primera Epoca, No. 3, septiembre de 1992, Toluca, Múxica, 1992. p. 7.

encontrar un marco de referencia, un contenido ideológico para este documento, se desarrolló el primer apartado del mismo.

Para ello se sintetizó el debate sobre la racionalidad weberiana expuesto en la década pasada por Jürgen Habermas. De la racionalidad moderna estudiada por Weber se desprendieron paradigmas teóricos como el estructuralismo, el funcionalismo y la teoría general de sistemas; los cuales son útiles en el desarrollo de algunas partes del trabajo. En tiempos más recientes estos paradigmas racionales modernos han sido sometidos a críticas, funcionalista e instrumental, las cuales evidenciaron algunas insuficiencias. Estas críticas fueron estudiadas por Habermas quien formuló una propuesta integrativa y adecuada a las condiciones de objetividad y subjetividad que requiere la ciencia (aun dentro de la racionalidad weberiana) para comprender y transmitir los fenómenos sociales. Con esta idea como contenido ideológico se inicia el presente trabajo.

En el primer capítulo del documento se abordan los conceptos básicos del mismo; la ciencia administrativa ha vivido un desarrollo teórico tan grande que resulta imposible identificar una definición única; en el apartado correspondiente se intenta explicar este fenómeno y justificar el uso del término dado en este documento. Lo mismo sucede con los conceptos de administración pública, organización, y estructura de organización.

En correspondencia con el contenido ideológico, el concepto de administración que se aborda es el más ecléctico e integrativo que se desprende de la teoría general de la administración, cuando ésta estudia el enfoque contingencia]. Para ello se realiza un breve recorrido por las diferentes escuelas de la ciencia administrativa hasta llegar al enfoque de sistemas y a la teoría de la contingencia que orienta a este esfuerzo.

Aquí se sostiene que las organizaciones, en su concepción genérica, que se estudiará más adelante, son como un ser vivo; poseedor de voluntades y de fuerzas pero sometido a un ambiente que eventualmente lo domina, con el que lucha y convive diariamente. Esas voluntades y fuerzas que lo someten son *quos vigents* ante los cuales el ser tiene que adoptar una postura. Este fenómeno se estudia al abordar los elementos determinantes y el concepto de vigencia.

La metodología más apropiada para la realización de ejercicios de carácter prospectivo **es un** tema aún en discusión y por tanto perfectible; como se estudia más adelante, el entendimiento mismo del término y su clasificación como método de análisis para la construcción del futuro, está

sujeto al debate de los especialistas. No obstante, su aplicación en determinados estudios ya ha mostrado su utilidad empírica y, para efectos de análisis, se ha iniciado, con distintos resultados, su implantación. Este trabajo es sólo un pequeño intento por aplicarla al fenómeno de la gestión pública, tuna en el que, por su amplitud y complejidad, poco se ha explorado.

Para terminar el primer capítulo se aborda el concepto de prospectiva, la tecnología de la planeación que consiste en ubicarse en el futuro y, desde él, mirar hacia el pasado, que será nuestro presente y pasado. El concepto se construyó siguiendo el pensamiento de varios especialistas en el tema pero se optó por la propuesta de Tomás Mikios, para quien la prospectiva se elabora en cuatro fases, en las cuales se auxilia de otras técnicas de la planeación. La fase normativa de esa propuesta consiste en la construcción de] futuro deseado, misma que se realiza con algunos procedimientos; en este trabajo se utilizará el análisis de fuerzas.

El procedimiento consiste en siete pasos, mismos que se abordan en cada uno de los capítulos siguientes. En ese sentido, la prospectiva se encuentra implícita en el contenido del documento.

Así, el capítulo dos corresponde a los primeros tres pasos del análisis de fuerzas; los siguientes pasos, números tres, cuatro, cinco y seis se encuentran en los capítulos tres y cuatro; y el último capítulo termina junto con el procedimiento mencionado.

Siguiendo el esquema de trabajo se observará que el capítulo número dos consiste en delimitar el campo de estudio; mientras que el capítulo tres, al estudiar los elementos que lo influyen, permitirá hacer una selección de aquellos que realmente intervienen; este paso es fundamental en el análisis de fuerzas para evaluar la influencia real o potencial que ejerce cada elemento.

El capítulo cuatro es peculiar. En él se retoma el análisis de Henry Mintzberg para clasificar a las organizaciones y se estudia qué relación han tenido las vigencias, del capítulo anterior, con el objeto estudiado, señalado en el capítulo dos, y si ésto ha provocado algún desplazamiento entre una y otra de las formas que, según este autor, tienen todas las organizaciones conocidas.

En el último capítulo, se describe el ejercicio prospectivo con el cual se pretende la construcción de un modelo formulado a partir de la combinación de la realidad material y de la realidad imaginada. Finalmente se incluyen las conclusiones derivadas de la investigación y la bibliografía utilizada para su realización.

# I. Marco teórico

## *1.1 Contenido ideológico*

Al observar el rededor se interpretan múltiples mensajes. Así, al leer una nota periodística, mirar un programa de televisión, atender las instrucciones de uso de un aparato electrónico, conducir un vehículo por las avenidas y en prácticamente todas las actividades se decodifican diversos mensajes; se poseen varios lenguajes que permiten comprender el mundo en el cual vivimos.

Esos lenguajes son útiles para interpretar la realidad, con ellos es posible realizar una lectura del contexto para desempeñarse en él. De igual forma, cuando se explora el pasado y al elucubrar el futuro se realiza una lectura de los elementos conocidos y que permiten conocer los hechos que los precedieron y suponer el porvenir; de tal suerte es posible distinguir varios tipos de lecturas.

Sin embargo, la lectura que realiza cada persona presenta siempre sensibles variaciones; cada cual entiende el mensaje pero lo interpreta de manera diferente, el origen de esas variaciones está íntimamente relacionado con aspectos tales como la situación económica, el contexto social, el nivel de estudios, la idiosincrasia, la participación política, la cultura y la ideología de cada quien y del grupo al que pertenece.

En las ciencias sociales las lecturas están condicionadas principalmente por la ideología de quien lee. Así, el estudio de la historia ha sido condicionado por la posición ideológica de los historiadores; lo mismo sucede en el caso de la sociología contemporánea, de la administración pública y sin duda en el diseño del futuro; en este sentido podemos afirmar que "...hay en el presente una lectura ideológica y en el futuro una condición de fuerzas que lo diseñan.'"

El estudio de lo social se realiza a partir del marco de referencia conceptual del analista; el marco de referencia es la estructura intelectual o el contenido ideológico a partir de la cual el analista organiza sus ideas.

[6] Curzio Gutiérrez, Leonardo. Prospectiva. Apuntes de clase, Universidad **Iberoamericana**. Agosto de 1992.

Ese contenido ideológico casi siempre se ubica dentro de una u otra corriente de pensamiento social vigente en una época o útil en algún momento determinado. Esas corrientes de pensamiento, o ideologías, han sido sistematizadas y se les conoce como las grandes teorías del estudio social o los paradigmas teóricos.

Por su parte, los procesos evolutivos de las sociedades las han convertido en un objeto cada vez más complejo. En este contexto, el estudio de los fenómenos sociales requiere ser utilizado en hechos muy localizados. Pretender aplicar alguna de las grandes teorías del estudio social a este tipo de fenómenos carecería de utilidad práctica y dificilmente proporcionaría una explicación lógica de la problemática.

Con la finalidad de resolver el problema las ciencias sociales han interpretado a los grandes sistemas teóricos y han obtenido de ellos el marco de referencia, o contenido ideológico, que les permite desarrollar las estrategias de utilidad práctica para resolver los problemas de la vida cotidiana. Así, se han desarrollado teorías de alcance intermedio que permiten su aplicación y se identifican con algunos de los rasgos más importantes que definen a las grandes teorías.

El objeto de estudio que abordaremos se refiere a los factores del cambio de la estructura de organización del poder ejecutivo en el Gobierno del Estado de México, a través de su historia reciente. El procedimiento a seguir para llegar a él será deductivo; los factores del cambio sin duda se encuentran latentes en la sociedad en sus ámbitos más lejanos y cercanos al objeto de estudio; en la estructura social será necesario ubicar, en cada época, a los factores del cambio, el lugar que ocupan en esa estructura, la manera en que actúan o funcionan interdependientemente y, en ese sentido, la manera en que afectan al objeto de estudio y lo obligan a evolucionar.

Es necesario entender las teorías de alcance intermedio como aquellas que se utilizan, ....principalmente en sociología, para guiar la investigación empírica. Las teorías generales de los sistemas sociales están demasiado lejanas de los tipos particulares de conducta, de organización y del cambio sociales para tomarlas en cuenta en lo que se observa, y de las descripciones ordenadamente detalladas de particularidades que no están nada generalizadas. "3 La teoría intermedia incluye abstracciones muy cercanas a los datos observados para

Merton, ltobert. Teoría *y Estructuras* Sociales. Ed. Fondo de Cultura **Económica,** México, Distrito Federal, 1987, p. 56.

incorporarlos en proposiciones que permitan la comprobación empírica, tratan aspectos delimitados de los fenómenos sociales. Con todo, la teoría sociológica misma ha vivido una evolución importante; en la actualidad las grandes teorías sociológicas ya no son conjuntos de doctrina estrechamente enlazados y mutuamente excluyentes; de tal suerte que las teorías de alcance intermedio pueden ser congruentes con esa diversidad de teorías generales, con orientaciones teóricas tan amplias como la marxista, el análisis funcional, el conductismo social, la teoría de sistemas o la sociología integral. Como apunta Mertom "gas teorías de gama media consolidan, no fragmentan, los hallazgos empíricos de campos tan dispares de la conducta humana como la vida militar, la raza y las relaciones étnicas, la movilidad social, la delincuencia, la política, la educación y la actividad revolucionaria " y de la cultura, los factores del cambio y la administración pública.' Esta amplitud temática involucra sin duda a una extensión metodológica para abordar el objeto de estudio.

El autor citado anteriormente abunda en información útil para comprender este tipo de teorías:

1. Las teorías de alcance intermedio consisten en grupos limitados de suposiciones u objetivos de los que se derivan hipótesis específicas y son confirmados por la investigación empírica.
2. Estas teorías no permanecen separadas, sino que se reúnen en redes más amplias de teorías.
3. Estas teorías son lo bastante abstractas para tratar diferentes esferas de la conducta social y de la estructura social, de modo que trascienden a la mera descripción.
4. Sistemas sociológicos totales de las teorías representan orientaciones teóricas generales.
5. Como resultado de lo anterior, las teorías de alcance intermedio concuerdan con toda una variedad de sistemas del pensamiento .sociológico.
6. Las observaciones rigurosas y detalladas no tienen porque ser triviales porque eludan su pertenencia y sus implicaciones teóricas.'

Qfr. *Ibldem.* p. M.

*C&.Ibíde* . pp. 87-161.

Al desprenderse de los grandes paradigmas teóricos de la modernidad, las teorías de alcance intermedio comparten con aquellos un origen fundado en la racionalidad. Esa racionalidad estudiada por Max Weber, heredera de casi todos los pensadores y científicos conocidos desde la época de esplendor de los griegos y sobre todo de su acelerada evolución vivida en el siglo XIX.

Esa racionalidad moderna que ya no puede ser aplicada a través de ninguna de sus teorías a fenómenos de la administración pública en los que se mezclan particularidades y generalidades que no son estudiados por una sola disciplina. "Ante esta limitación de los moldes analíticos y axiológicos heredados de la noción decimonónica de modernidad ¿a qué nuevos patrones de interpretación podemos apelar para abordar las oportunidades y perfiles de riesgo del cambio y realizar prospectivas?" e

En administración, la elaboración y el estudio de procedimientos o de procesos sistematizados nos remiten a razonamientos mecanicistas que en recientes fechas han sido ampliamente criticados; sin embargo, pareciera que a pesar de eso continúan siendo los criterios imperantes en las organizaciones modernas debido a que los requerimientos eficientistas que enfrentan la mayoría de las agrupaciones así lo demandan. Empero, en la actualidad existen otros elementos igualmente importantes que influyen en el funcionamiento de las organizaciones y que, con una perspectiva de cualquier paradigma de la modernidad, nos impediría identificarlos.

Este estudio requiere ser concebido desde un sólo punto de vista, un contenido ideológico unívoco, para evitar contradicciones; sin embargo, ese contenido ideológico puede considerar, en su interior, teorías de alcance intermedio, distintas en cuanto a su filiación a diversas escuelas, pero sin perturbar el contenido que la guía. "Ciertamente que los estudios de orientación empírica de este tipo tienen que estar planteados en sus categorías básicas de tal forma que puedan conectar con las reconstrucciones racionales de nexos de sentido y de soluciones de problemas." 7 Así explica Jürgen Habermas el planteamiento de Merton y la nueva relación entre la filosofía racional-moderna, las ciencias y su aplicación a los problemas de la vida contemporánea.

[a] Nnyola, Pedro *y* González Torres, Armando. *Modernidad y* Economía. Textos para el cambio. Miguel Angel Porrúa, México, Distrito Federal, 1994. p. 11.

[7] Habermas, Jürgen. *Teoría* de *la Acción Comunicativa* Tomo 1, Ed. Taurus, Buenos Aires, Argentina, 1987. p. 18.

Es necesario recordar que, según Habermas, la racionalidad históricamente no es la única y mucho menos la mejor manera de estudiar, entender o comunicar los fenómenos; reconoce en la filosofía y en la ciencia, el esfuerzo de la razón más intenso por encontrar esa forma de estudio y comunicación, y acepta que "._en el plano metodológico se aborda del modo correspondiente el problema del acceso en términos de comprensión al ámbito objetual que representan los objetos simbólicos."" Y a partir de este razonamiento propone las nuevas características de la ciencia, que son: "a) la cuestión metateórica de un marco de la teoría de la acción concebido con vistas a los aspectos de la acción que son susceptibles de racionalización, h) la cuestión metodológica de una teoría de la comprensión que esclarezca las relaciones internas entre significado y validez, e) puesta en relación con la cuestión empírica de sí y en qué sentido, la modernización de una sociedad puede ser descrita bajo el punto de vista de una racionalización cultural y social." 9

En su obra, Habermas construye una propuesta muy elaborada con la que las grandes construcciones teóricas se pueden combinar entre sí, y con teorías de alcance intermedio, para encontrar una racionalidad que haga factible la comprensión y la comunicación de los fenómenos, que trascienda a la racionalidad moderna, y que se presente en un nivel de objetividad y subjetividad que todos podamos compartir.

Hace un recorrido por las grandes propuestas teóricas con la intención de encontrar sus limitantes y un análisis de los grandes intérpretes de esos paradigmas para encontrar los nexos, o las ligas, a través de los cuales esas grandes teorías también se afectan e interactúan unas con otras.

No es la intención abundar niás en esta propuesta, simplemente mencionar que, en el proceso constructor de su teoría, el escritor alemán descubrió una base metodológica, ecléctica e integrativa, que es útil para el estudio de las organizaciones, de sus estructuras y sobre todo, compatible con la visión holística que se requiere para intentar un ejercicio de prospectiva.

En esta propuesta se combinan el funcionalismo, el estructuralismo y la teoría general de sistemas, para explicarla utiliza conceptos que tradicionalmente "pertenecen" a cualquiera de estos paradigmas, por eso

***Ibídem. p. 22.***

ibídem.

nos parece complicada, pero también son términos que se utilizan en la praxis administrativa de manera revuelta; "...los sistemas mantienen su organización bajo condiciones de un entorno variable supercomplejo, es decir, de un entorno que sólo controlan parcialmente. El modelo, muy influyente desde hacía ya bastante tiempo, del organismo que se conserva a sí mismo, sugiere la formulación de que los sistemas autorregulados tienen que mantener sus límites frente a un entorno supercomplejo. El funcionalismo estructural (procedente de la antropología cultural) es sustituido por el funcionalismo sistémico (de procedencia biocibernética). Para esto último, los conceptos de función y estructura ya no están en un mismo plano; antes bien, los imperativos funcionales de un sistema que mantiene sus límites pueden ser cumplidos lo mismo por estructuras que por procesos: estructuras y procesos pueden constituir los unos para los otros, llegado el caso, equivalentes funcionales".10

Al respecto Pedro Noyola opina: "Esta forma razonable de aprehender el fenómeno moderno parece ser la que mejores opciones ofrece a la sociedad contemporánea y sobre la que gravitan los movimientos sociales, políticos, económicos, culturales y científicos más prometedores."11

Se insiste en que Habermas sostiene la hipótesis de que la racionalidad moderna esquematizada por todos los paradigmas ideológicos y metodológicos se ve francamente limitada en cuanto a la comprensión cabal de un fenómeno, y mucho más cuando necesitamos comunicarlo y peor aún cuando pretendemos controlarlo.

Sin embargo, este no es un tratado metodológico, la intención de estas líneas y de este apartado fue explicar la propuesta de Habermas, y tratar bajo ese marco este trabajo.

## *1.2 Conceptos básicos*

### *Administración*

El hombre es un ser interdependiente respecto de sus semejantes, es un ser social. Por naturaleza vive cerca de sus iguales, la relación ha sido

Ibídem. T. 11. p, 322.

Noyola. Op. ***cit, p. 15.***

permanente; en el pasado los seres humanos conformaron grupos de tamaños diversos, a través del tiempo esos grupos crecieron y se transformaron en entidades complejas, que cuando alcanzaron ciertas dimensiones necesitaron sujetarse a un plan, o una idea, a fin de posibilitar su funcionamiento y el logro de sus objetivos; a estas entidades podemos referirnos con el nombre genérico de organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales vivieron un lento desarrollo a través de cuatro etapas, a saber:

1. Etapa de la naturaleza; es la etapa inicial en donde los elementos de la naturaleza constituían la base única de subsistencia de la humanidad.
2. Etapa de trabajo; aparece un elemento perturbador de la armonía entre la naturaleza y el hombre: el trabajo, mismo que pasa a condicionar las formas de organización de las sociedades.
J. Etapa del capital; los valores de cambio, la división social del trabajo junto con otros elementos sociales creados durante la etapa anterior, evolucionaron hasta crear un nuevo factor perturbador que determinó nuevas formas de agrupación
4. Etapa de la organización; en ésta el desarrollo social caracterizado por el predominio de la organización reveló gradualmente el carácter independiente de la organización, la cual pasó a existir mas allá de la naturaleza, del trabajo y del capital, ya fuera valiéndose de ellos para alcanzar sus fines e incluso ignorándolos.12

Esta última etapa considera el paso de la edad media, el surgimiento del liberalismo económico y social, el auge del intervencionismo estatal y la época actual.

A lo largo de estas etapas se manifestó cada vez más la necesidad de conducir los esfuerzos para lograr aquello que de manera implícita o explícita se habían fijado los miembros de las organizaciones sociales en lo individual y en lo colectivo.

Pretender establecer un concepto fijo y universalmente válido de administración sería demasiada ambición por parte de quien esto escribe.

"z Htzioni, Aniitai- *Organ* ..... s *Modenws.* Fd- Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 1986. p.:35

**Los estudiosos han elaborado diversas propuestas teóricas para su estudio, todas ellas procuran entender a la administración a partir de los elementos operativos que la componen.**

**Por otra parte, los estudios históricos del pensamiento administrativo demuestran que el hombre, a través del tiempo y la vida social, ha desarrollado una tradición administrativa que evoluciona junto con él, y que como todas las disciplinas, vive un proceso de mejoramiento acelerado. "En toda su larga historia, hasta el siglo XX, la administración se desarrolló con una lentitud impresionante. Solamente a partir de este siglo pasó por fases de desarrollo de notable pujanza e innovación."1e**

**Como apuntó Idalberto Chiavenato la palabra administración proviene del latín *y* se compone del prefijo *ad* que significa dirección para o tendencia para, y del sufijo *minister* que a su vez significa subordinación u obediencia, a partir de ello podemos entender por administración: aquél que realiza una función bajo el mando de otro, o la acción de indicar la ejecución de algo. Sin embargo, como señala el autor brasileño, "La tarea actual de la administración es la de interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional."14**

**El objeto de este trabajo no radica en realizar un análisis detallado del concepto de administración, pero si se requiere de un acercamiento a su comprensión para recordar los elementos a partir de los cuáles se le ha estudiado y tener presente la importancia, el significado y la ubicación de esta ciencia. Para tal efecto se ha diseñado el siguiente cuadro de análisis conceptual de la administración, la selección de los estudiosos que contiene no pretende incluir a todos los que han abordado el tema, pero si intenta sintetizar el pensamiento de aquellos que podemos considerar representativos de una corriente de pensamiento, de una época o de ambas.**

'' **Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría* General de *la Administración.* Ed. McGraw Hill, México, Distrito Federa1,1989, p. 23.**

14 *Ibídem.* p. 9.

## PRINCIPIOS GENERALES QUE DEFINEN ALA ADMINISTRACION SEGUN DIVERSOS AUTORES

| I TAYLOR | 2 FAVOL | ) UNWCX | 5. GULICK | SeM-00XXELL | 6. ryEWMAX | | | MIXFA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pw | | vu4y[n | Prnnm | | Pbnews | | | Pknaem |
| Cr,rh I | ',ar | | A*úii | es la | LDeeam | Oipn¢ac | ogynva, | oiyenlrs¢ |
| Cmlml e | ccarecán | | Mnn s bube | Iepon | ro | eua'c | Moirv | |
| E,ttuün | Cwmnacpn | D enmea, | | Aelpersme | !e. | Cnno^ | venw | Gxvdra[ y |
| | | Cmiiew | Gvreek. | O groon | | | | Xo. |
| | | Cm rol. | Gm-Farst | Csiv | | | | |
| | | .mm, | —apu m | | | | | |
| | | | anp¢ann | | | | | |

## CUADRO COMPARATIVO DE LAS TEOILIAS DE LA ADMINISTRACION

| ENFOQUE | ENFASI Ex | Exroou e e' OPGANPAC N | CONCEPTO DE OR5AN ACax | REPRESEmANTES |
|---|---|---|---|---|
| | ENFOQUES | PRESCRIPTIVOS Y NORMATIVOS | | |
| Clesn, | Las torees y en e eslv::ua | Formal. | Eemmwa armo o iuto Ce Órganos, nones y tareas. | Tayior Fayd. Gllberh. Gantl. G,I,,k Ormck. 4aney, Eme — |
| las relaciones lumanas. | las personas. | Inyrnal. | CÓnltinto Ne papeles. | Mayo. FdIel. Rcetblmee r, unen. Carwepm Nenm, zalesmü. Tanneobaum. mrsR |
| Neodasa. | Las la rea a. e^ les personas y e.Ide5.Ndura | Formal e intomial | 69ema soda' con obfeiivos. | Dmcker Kcon , J,r,m, Newmen, od,eme,Hemne, al Dale |
| B, FM, | agamrenonal. | roma. | Sstema sxial cono conlumo Ae unciones oroaliradas. | walrer Memw, 6elcr ick, Gdutlner. **Micbes.** |
| | ENFOQUES | EXPLICATIVOS Y DE SCRIPTIVOS | | |
| **ESlmciuebul**e | **La estructura 11, 111 ambiente** | **Fomale nloma** | **aT9eme 1 .el tonalmente ewa ry** reeen,In a | E¢imp Tmmmpson. Blas, Scotl. |
| Crmpnamenlal. | **les personas y en el** ambiente | **Formal e** Idonna | **Sistema ex el cmaeratiwy** racional | Eyreen Vi,~ Bamaró e,,a Lkert Loen, Meten Main, **lswrence**, 9aylaq lrvsN Marcd. |
| sistemas | El ambiento. | slMam'w | Sisamos abre | Ka¢, Kanl. JMnavn. **Kast Hosemweg,** Rice. Churmman. am, . Thst Hicks |
| Contingencia | El ambiente y en la eendmxsi despreciar ac slasyla smcwra os | Vanade mcendiame del ambiente yde la lecnoogia. | Snema t,1:,, cenad | J.D. Tmwnpaon. **Lawrence**. LOrsh Perrow. |

Fuente'. Chiavenato.Idalbeno. Introducción a la Teoría General de la Administración. MCGraw Hill, México, Distrito Federal, 1989. p. 653.

Como se observa en los cuadros anteriores existe diversidad de interpretaciones de la administración, esta situación ha provocado que aun en la actualidad existan diferentes usos y acepciones del término, en

realidad esta palabra es sumamente maleable y se le asigna el significado que nos es útil para resolver un problema, sea éste de la praxis, o del estudio de la misma. Las fronteras entre las diversas teorías y escuelas se hacen cada día más inciertas y permeables con un creciente y pujante intercambio de ideas y de conceptos.

En principio, el concepto de administración se entiende en su sentido más amplio, la división entre lo público y lo privado carece de utilidad para lo que se aborda en estos puntos; esta postura, además, descansa en la adhesión al siguiente pensamiento socrático: "Sobre cualquier cosa que un hombre pueda presidir, él será, si sabe lo que necesita y si es capaz de proveerlo, un buen presidente, ya sea que tenga la dirección de un coro, de una familia, de una ciudad o de un ejército. ... Nicómaco no despreciéis a los hombres hábiles en administrar sus propios haberes, pues privados difieren de lo público solamente en magnitud, en otros aspectos son similares..."15

En el mismo sentido, vale decir que hasta el momento se ha definido a la administración desde la perspectiva de la llamada administración de empresas, debido a que los estudios más importantes de la historia de las ideas de la administración pública no hacen énfasis en los elementos operativos que definen a la ciencia administrativa; parecen más preocupados por encontrar su naturaleza u objeto de estudio y con esa finalidad recurren frecuentemente al derecho administrativo, a la sociología y a la ciencia política. Este hecho sin duda es acertado pero, como se ha visto, para este estudio es importante definir a la administración a partir de sus elementos operativos, o etapas del proceso administrativo, cosa que es frecuente encontrar en estudios de la bibliografía utilizada en la administración de empresas. Adicionalmente, debemos reconocer que a todo evento en el que intervenga la voluntad humana, en cualquier escenario, subyacen de manera implícita o explícita, un proceso, un método, una dirección y una acción con arreglo a fines, que sin duda podemos interpretar como la omnipresencia de la administración.

El autor citado anteriormente define a la administración como la ciencia que "trata del planteamiento, de la organización, de la dirección y del control de todas las actividades diferenciadas por la división del trabajo que ocurren dentro de una organización."'F La administración se

's *Ibídem. p. 24.*

*Ibídem, p. 5.*

refiere a la colaboración de los subordinados, se aplica a cualquier tipo y tamaño de organización, intenta lograr sus objetivos con la mayor eficiencia y economía de acción y de recursos, aborda la coordinación del esfuerzo para alcanzar uno o más objetivos comunes e individuales.

Dice que históricamente cada una de las ideas sobre la administración que se concentran en el cuadro anterior destacaron alguna variable según la experiencia de cada estudioso, así, hubo quien concedió mayor importancia a las tareas, a la estructura, a las personas, al ambiente o a la tecnología en cada organización "En realidad cada teoría administrativa surgió como una respuesta a los problemas empresariales más relevantes de su época I...1 En cierto modo todas las teorías administrativas son aplicables a las situaciones de hoy." 1e

La lectura del título de este trabajo sugiere que podemos identificarlo con las teorías clásica o neoclásica de la administración que centran su atención en el estudio de las organizaciones formales y que convierten a la variable estructura en la determinante de toda forma de administración y de toda estrategia a seguir al interior de las organizaciones. Al centrar su estudio en las organizaciones considera a éstas y a sus estructuras como consecuencia de la acción que ejercen lo que más adelante denominaré elementos determinantes de la estructura organizacional, o vigencias, y que Santiago Velasco definió como el entorno dinámico de la administración pública, así se entiende al "_. conjunto de condiciones externas sujetas a la incertidumbre y casi siempre fuera de control, que le exigen cierta capacidad de adaptación I...] Estas condiciones incluyen además de la tecnología o ciencia imperante, al sistema económico nacional y el sistema económico estratificado internacional, el sistema de información y comunicación, la situación sociodemográfica, el sistema político con el que está en interacción, así como el conjunto de valores, normas sociales e ideas de la vida." 1s En este sentido habría quien afirmara que el trabajo, dado que estudia a las condiciones exógenas y endógenas que determinan la estructura de las organizaciones sociales, sigue las enseñanzas de las teorías estructuralista y de sistemas u orgánica.

^^ *Ibídem*

'° Velasco Monmy, Santiago. Admi,iisbneión *Pública del* Estado de *México,* Aparato *Público y* Sociedad, *Poder y* Cambio, Desarrollo *y* Pmspectioa_ Instituto de Administración Pública dd Estado de México, Toluca, México, 1993. p. 50.

En realidad este trabajo está dirigido hacia la recomendación de diseños organizacionales y sistemas apropiados a las condiciones futuras de la sociedad mexiquense, por encima de las diferentes concepciones de la administración o de la política. En tanto que aborda el análisis de la tecnología administrativa y el diseño de las estructuras, el trabajo está profundamente influenciado por la teoría clásica de la administración, dado que establece alguna diferencia entre las estructuras formales e informales de la administración pública estatal, obedece a las teorías de la anatomía y fisiología de la administración, así como a la de las relaciones humanas; de la misma manera, la teoría de la burocracia influye en lo correspondiente al estudio sociológico de la organización; y el análisis de la administración en relación constante con el medio ambiente y la satisfacción de necesidades del mismo, requiere del enfoque dado al estudio de las organizaciones por la teoría general de sistemas; de igual forma, en el desarrollo de los capítulos subsecuentes se incluirán algunos elementos del desarrollo organizacional así como de la importancia de las ciencias y técnicas cuantitativas aplicadas en la administración.

Dificil es clasificar, en general, las actividades y disciplinas académicas en la actualidad, ya que, como apunta Daniel Bell "...se puede decir que la promesa metodológica de la segunda mitad del siglo XX es la dirección de la complejidad organizada (la complejidad de las grandes organizaciones y sistemas, la complejidad de una teoría con gran número de variables), la identificación e instrumentación de estrategias para una elección racional en el juego contra la naturaleza y en el juego entre las personas, y el desarrollo de una nueva tecnología intelectual que, para finales del siglo, tendrá tanta importancia en los asuntos humanos como la tecnología maquinista en el siglo pasado y en la primera mitad de éste."19

Esta peculiaridad exige el ejercicio de la administración contemporánea, y coincide con el enfoque contingencial; "el enfoque de contingencia es eminentemente ecléctico e integrativo, manifestando una tendencia a absorber los conceptos de los de las diversas teorías administrativas -cada cual criticando a las demás- en el sentido de ampliar los horizontes y mostrar que nada es absoluto. La tesis central del enfoque de contingencia es la de que no existe un método o técnica generalmente válido, óptimo ni ideal para todas las situaciones. Lo que existe es una variedad de alternativas de métodos o técnicas

1e Bell, Daniel. *Las* Contradicciones *Culturales del Capitalismo.* Col. Los Noventa, Consejo Nacional **para la Cultura** y las Artes, Alianza **Editorial Mexicana**, México, Distrito Federal, 1976. p. 137.

proporcionados por las diversas teorías administrativas, uno de los cuales podrá ser el más apropiado para una situación determinada."20

Esta teoría, formulada por Lorsch y Lawrence, profundamente influenciada por el funcionalismo sistémico, concuerda con el contenido ideológico propuesto para este trabajo, y dice que "...no existe una mejor manera de organizar; en lugar de esto las organizaciones necesitan ser sistemáticamente ajustadas a las condiciones ambientales"21. Parte de dos presupuestos: a) la organización es de naturaleza sistémica, es un sistema abierto y b) las variables organizacionales presentan una compleja interrelación entre sí y con el ambiente.

Como apunta Antonio Barba, el enfoque contingente está encaminado, "_. en términos simples, al estudio de lo que se estima son los elementos básicos del contexto organizacional: volumen, medio ambiente, tecnología y estructura organizacional."22

A partir de la segunda parte del trabajo, el concepto de administración pública se utiliza en su forma más común; para identificar a la acción que ejerce el poder ejecutivo a través de la organización de tareas y de recursos que le son conferidos en cada época por distintos medios y desde diferentes condiciones.

## Administración *pública*

Un lugar común de las tesis de licenciatura y de muchos trabajos publicados es la definición del término que le da nombre a esta disciplina: administración pública. Uno de los documentos más ricos en la materia sin duda es el de Omar Guerrero, titulado "Introducción a la Administración Pública", en ese trabajo se resuelve una de las principales preocupaciones de los teóricos: ¿existe, o no, una dicotomía entre la administración pública y la ciencia política?

La respuesta la proporciona José Chapes Nieto en la presentación de la misma obra; "La política domina en el conjunto porque administrar corresponde precisamente al Estado. Es dable desprender un

Chiavenato. Op. eii. p. 647.

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Organización y Sociedad: *el Vínculo Es(rotégico.* México, Distrito federal, 1991. p. 47.

la Chiavenato_ O, cii. p. 630.

pensamiento finalista, profundamente ideológico. De ahí la imposibilidad de principio de desvincular el pensamiento administrativo del político; históricamente es uno. "23

Intentos por entender a esta ciencia, como lo demuestra el autor, se tienen por lo menos desde el siglo VI a.C., sin embargo, atribuye su origen y estudio formal al siglo XIX en el pensamiento de Bonnin, el cual ha sido guía de casi todos los esfuerzos por definir a la administración pública, diferenciándola de la privada; "...ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado. "24 Dice al explicar las ideas del pensador francés, quien definió a la ciencia de la administración o administración pública como "...el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de la aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como voluntad determinada. La ejecución de leyes de interés general es su verdadera atribución."25 Lo único que le faltó a Bonnin fue asignar esta atribución a una institución política específica para elaborar, en definitiva, el concepto de administración pública, esa institución debió ser el poder ejecutivo.

Esa definición, ha guiado a las concepciones más generalizadas, desde el siglo pasado hasta nuestros días, aun ahora se le define como lo hace Francisco J. Díaz Casillas para entender a "...la administración pública, nada mejor que comenzar por explicar las funciones del poder público. En este orden de ideas las funciones del poder público son: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Cada una de estas funciones se encuentra atribuida de la siguiente manera: la función constituyente al poder constituyente, la función legislativa al poder legislativo, la jurisdiccional al poder judicial y la función administrativa al poder ejecutivo, este último motivo de esta disertación."26

La ejecución del poder público, el gobierno en acción, y el brazo ejecutivo del gobierno, son otras acepciones, u otras metáforas para explicar la definición de Bonnin.

Con todo, parece ser que la diferencia entre administración y administración pública es cuestión de ámbitos, de técnicas o de

23 Guerrero *Orozco,* Omar. Introducción a la Administración *Pública.* Ed. Harla. México, Distrito Federal, 1985. p. xviii.

24 Ibídem. p. 92.

*25 Ibídem.*

26 Colegio... *Op.* M. p. 23.

**procedimientos, se originaron en la misma rama y ambas pertenecen a la ciencia administrativa.**

**La administración pública se circunscribe al ámbito de lo público y por tanto de lo político, se encuentra inmersa en las "modalidades del poder; puede, para vertebrar las capacidades humanas, para asimilar medios y para fragmentarse en la sociedad, conferir o destruir, delegar o deponer, participar o abstener, requerir o impedir, dar o no dar, crear o no crear."24**

También, las **diferentes perspectivas de la administración han intentado definirla; así, la escuela de las relaciones humanas dice que el gobierno opera a través de seres humanos con una innegable vocación de servicio, pero también con intereses propios tan comunes y materiales como los de cualquier otro, entre ellos el deseo de poder y la sensación de control sobre las cosas públicas. "El gobierno, como objeto público, opera a través de muchos agentes. Estos, como administradores públicos, son actores tanto organizacionales como normativos. Sin embargo, su trabajo, como el de cualquier ser humano, se basa en motivos propios o vanales, están motivados por razones de autoagradecimiento, de poder, razones de control."1"**

**Este autor introduce una diferencia en cuanto al tipo de asuntos que tratan una y otra ramas de la administración; la segunda, al ser pública, requiere que el administrador asuma una postura respecto al juicio del resto de la población y por tratar una gama mayor de situaciones debe enfrentar lo que él llamó the wicked problems (los problemas viciosos o los problemas irresolubles). "Estos son problemas que no tienen solución, o que la tienen temporalmente o de manera imperfecta (...) les llamamos irresolubles no porque sean éticamente deplorables en sí mismos. Usamos el término en un sentido de problemas viciosos (como un círculo),**

' Velasco Monroy, Santiago- Nueces *Estructuras* Organizacionales *para la Arirece,,rewwn Pública,* Breves Cunstderaciones, Bases para *rrn Modelo.* UAEM, Toluca, México, 1987. p 29

v Govemmenl, ass objedificatiun uf the pubGc will, operates throngh many agents. These mota, as pubGc administrators, as hoth nrgnnisatioval and n mnativc actors. t..1 I lowever. the work they do, Gke that af most humeo heings, may also be based on selfsh or venal motives; it muy be done ter petty reasuns, for reasons uf selt-aggrandizement, thr reasons of pnwer, fan reasons of control. In either case, their work is hounded both normatively and organizationally. Harmon, Michael. Organizaniorr *Theo,* /or Puólie *Adminmtrntinn.* 1Abrary of Congress, Cataloging in publicationsdata . New York, U.S.A. 1941. R R.

malévolos o agresivos.."Z» En la gerencia estatal, toda decisión afecta intereses.

Esta situación si bien es cierta, es insuficiente para separar, como si fueran ciencias independientes, a las administraciones pública y privada, pero si es útil para diferenciarlas.

En un esfuerzo por caracterizar a la administración pública Robert A. Dahl establece tres requisitos que la hacen ciencia: "1) De la existencia de valores normativos que hacen más clara, 2) La naturaleza del hombre en el sector público más predictible y 3) La existencia de estudios comparativos en los que es posible descubrir principios y generalidades que trascienden fronteras nacionales y experiencias históricas."30 Es decir, tanto en el estudio como en la praxis de la administración pública existen valores establecidos que determinan la validez o la aceptación tanto de los fines como de los medios en los que toman las decisiones los administradores públicos; en ese sentido, la actitud y el comportamiento de los servidores públicos debiera ser mucho más predecible que la de los administradores al interior de una empresa; y que la experiencia publiadministrativa al ser sistematizada en un estudio comparativo debe resultar en principios y líneas generales que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas particulares.

Otro intento aparece en el libro Reinventing government:El gobierno y los negocios son fundamentalmente instituciones diferentes. Los negocios obtienen sus recursos de sus clientes; el gobierno obtiene la mayoría de sus recursos de quienes pagan impuestos. Los negocios, usualmente se manejan por la competencia; el gobierno normalmente utiliza monopolios f...1 El gobierno es democrático y abierto; en consecuencia sus movimientos son más visibles que los de los negocios, cuyos administradores pueden tomar decisiones rápidas detrás de puertas cerradas. La misión fundamental del gobierno es el bienestar, no existen

29 "There are **the problema with no solutions**, only temporary and imperfect **resolutions** 1...1 we are calling wicked not because there **properties** are themselves ethically deplorable. We used the term in a meaning akin to that **of malignant or vicious** (like a circle) or tricky or aggresive' . *Ibídem, p. 9.*

'° 1) The place of normative **values la made** olear; 2) the nature of man in the orea of publie conduct **la more predictable**; and 3) **there la a** body of comparativo **studies from** which it may **be possible** to discover **principies and generalities** that trascend **national** boundaries **and peculiar** histerical **experiences**. Dahl, Roben, *The* Science *of* Public Administraiüon: *Three Problems.* Public Administration *Review.* Shafritz and Hyde. Harvard Unversity **Press. Boston**, Mass. U.S.A., 1947. p. 125.

criterios absolutos en el sector público 1 ... 1 los servidores públicos observan de manera diferente los peligros y las recompensas que reciben a como lo hacen los empleados de los negocios privados. En el gobierno el incentivo es hacer todo sin cometer eri ores."y1

Todos estos esfuerzos por definir a la administración pública son ciertos; no obstante, no afectan a los elementos operativos estudiados en el apartado anterior. En conclusión: si existen diferencias entre la administración y la administración pública, las cuales consisten en diferencias de ámbitos, de quién la ejerce, de la normatividad, de la sensibilidad que se requiere en el caso de la administración pública para reconocer la importancia de las materias que atienden y de los principios que las guían, pero ambas operan y se articulan siguiendo las mismas fases y en atención a los elementos operativos que definen a la ciencia administrativa, entendida en su sentido más amplio.

### *Organización*

Un elemento que constituye a la administración, en su estudio teórico así como en la realidad, es la organización Esta palabra que puede ser estudiada como sustantivo, como adjetivo o como verbo.

La organización como verbo, o en un sentido operativo, "...es la coordinación racional de actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad u objetivo común explícito mediante la división de las funciones y del trabajo, a través de una jerarquización de la autoridad y la responsabilidad. '2

51 Government and business are fimdam entul ly dinerent insti tu tion s- Business gel most nf their mm.', from they uountanuere; governments get most of their money from taxpayers_ 1 usinesses are usually driven by compelition, governements usually use nolwl ies. L..1 Golemmmnnt is demucratic and oprn; hence it moves more .shuwly than business, whosr mana, s can make quick decisions hehind doeed doors. Government's fundamental missiun is ta gud, not to mulo absalutes in the public sector 1... 1 puhlic emliluvees viev.' risks inri rewa,d., very di tferenttly than do privare employcers. In governemen1 al1 of the incentivo is in the direction of not makin mistakes- Osborne, David and Gaebler, Ted Rcinrrn [eng *Goaerrr rnrnk_* Ed Plome. Pengmin Group New York, 1995. pp. 20-22.

'r Seb1emenaon, Aldo. La *Perxpec[iua* Ee,. en el Análisis Organizacional. Ed. Pudo, Buenos Airos. Argenti n a 1990. p. 169

Como adjetivo, o en un sentido genérico: "... es el patrón de formas en que grandes cantidades de personas, demasiadas para tener un contacto estrecho unas con otras y dedicadas a un complejo de labores, y relacionándose unas con otras para establecer y llevar a cabo sistemáticamente unos fines en que todos han convenido."33

Es importante resaltar el uso del término en sus acepciones operativa y genérica. En la primera funciona como la acción de establecer un orden; en la segunda como un objeto único preexistente, como un sustantivo.

Adheriéndose a la concepción genérica Ernesto Gore y Diane Dunlap la definen en términos más simples, "...son grupos humanos estables al punto de generar sus propias reglas."34 Esta descripción simple la desglosan partiendo de una explicación sobre la importancia del uso de las metáforas en la comprensión de la administración pública, que vale la pena revisar.

El lenguaje se utiliza en su sentido literal y figurado. En el siglo I Galeno estudió gran parte de lo que se conoce del sistema circulatorio y cardiovascular; no obstante, fue hasta el siglo XVII en que Harvey describió el funcionamiento del corazón similar al de una bomba y utilizó con esa intención el verbo bombear. En su vida el gran Claudio Galeno no conoció las bombas hidráulicas que es el uso más común de estos aparatos, en consecuencia la descripción de Galeno aún resulta muy dificil de entender.

También John Naisbitt reflexiona al respecto: "El lenguaje cotidiano toma palabras y frases de la biología: feedback, en el ciclo, seminal, reprogramar, simbiosis... En la vida de los negocios oímos hablar del capital simiente, invernadero; para proyectos crecimiento organizacional y evolución. La metáfora de la transformación de oruga en mariposa es universal." 9,

Al igual que estos ejemplos "...las organizaciones son algo, realidades concretas diferentes de usted y yo. La palabra organización se usa para describir objetos reales más que patrones o pautas de relación entre las

*Ibídem* p. 169.

14 Gore, Ernesto y Diane Dunlap. *Aprendizaje y* Organización. Ed. Tesis, Buenos Aires, Argentina, 1988. p.5.

fls Naisbitt, John y Abudeme, Patricia. Megatendencias 2 000. Grupo Editorial Norma, Bogota, Colombia, 1993. p. 22

personas"." Las organizaciones no existen físicamente. Cuando alguien dice La Ford sacó un auto nuevo o el gobierno tomó una decisión, expresa una unidad percibida en un conjunto de elementos concretos y abstractos y no habla de cosas fisicas. Las organizaciones son una metáfora. "Las metáforas son indispensables tanto en la comprensión del mundo social, en la vida cotidiana, como en el entendimiento teórico. '"1e

Para estudiar a las organizaciones estos autores proponen el uso de tres conjuntos de metáforas: a) organizaciones como instrumentos, b) organizaciones como escenarios para la interacción humana y e) organizaciones como sistemas vivientes. Estas metáforas corresponden a la concepción genérica de la organización como sustantivo.

Cada conjunto de metáforas coincide con algunas de las teorías de la ciencia administrativa, están determinados por las diferentes teorías administrativas y por tanto sujetas a sus propias limitantes; no obstante, es muy importante atender a estos conjuntos de metáforas por que servirán precisamente para que, desde la concepción genérica de las organizaciones, podamos estudiar a una organización en lo específico desde todas las teorías administrativas, sirviéndonos como nexo la metáfora de la organización como cosa.

Las organizaciones son definidas como objetos "diseñados para cumplir ciertas funciones, orientadas a lograr ciertos objetivos y gobernadas por reglas predeterminadas, implícitas o explícitas en el diseño. Son características de una perspectiva instrumental: una estructura formalizada, con división horizontal y vertical de la autoridad y del trabajo, objetivos escritos y un futuro que es predictible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causas."'" En la metáfora instrumental podemos identificar la teoría de Taylor, la teoría burocrática de Weber y las aportaciones de Simon, fundamentalmente.

Por su parte, el conjunto metafórico de las organizaciones como escenarios de la interacción social las describe como "...lugares en donde los individuos y los grupos se modifican unos a los otros'."o En estos lugares las leyes que los rigen surgen de las pautas que norman las

Gore. Op. c,t. p. 16.

**Metaphors are indispensable both te out** evervday **comprehensidn otthe social world, as vol! as to theoretical understanding_ Harmon_** *Op. cii.* p 19.

'" Ibídem, p. 21.

*a" Ibídem, p.* 51.

interacciones humanas. Es claro que esta metáfora se aproxima a la legalidad y a la conducta de los individuos, a la interacción con el medio ambiente y a la cultura organizacional según la cual "para entender una organización no necesitamos entender su pasado, en tanto el estilo a través del cual el pasado moldea la organización está presente en su sistema cultural."4e Aquí se trasluce la presencia de las teorías de Mayo y de Michels, preponderantemente.

Por último, el conjunto metafórico que interpreta a las organizaciones como sistemas vivientes las entiende como "...organismos que intentan adaptarse a un entorno dado y están gobernadas por normas impuestas por el esfuerzo adaptativo, lo cual determina distintas clases de organizaciones según su grado de adaptación en cada época en relación permanente con otras organizaciones."^ll Esta metáfora tiene dos ideas como basamento: 1) se necesitan diversos tipos de organizaciones para enfrentar distintos tipos de ambiente y 2) que distintos tipos de ambiente llevan a diversas formas de diferenciación e integración interna.

En este punto cabe recordar brevemente los conceptos de diferenciación e integración elaborados por Parsons. Se parte del supuesto de que una organización es un sistema social inmerso en un sistema mayor y que evoluciona con el tiempo, para que esto sea posible es necesario someter a prueba su capacidad de adaptación. Esa capacidad de adaptación la demuestran cada uno de los componentes del sistema, primero, logrando diferenciarse del resto de los elementos, al tiempo de identificarse como parte del sistema mayor, y segundo, teniendo la capacidad de integrarse en ese sistema nuevo y de retomar sus funciones encomendadas. Como se observa, estas etapas son complementarias en un proceso de cambio: "Los procesos de diferenciación, plantean nuevos problemas de integración a los elementos del sistema .42

En este punto Daniel Bel] opina "El concepto de diferenciación estructural elaborado por Parsons, es hoy probablemente el concepto sociológico clave para el análisis del cambio social. Apunta al fenómeno de que cuando las instituciones crecen de tamaño y en las funciones a realizar se crean subsistemas especializados y diversos para tratar esas funciones. Con el crecimiento de esos subsistemas especializados surgen

°" *Ibídem*. p. 52,

*Ibídem*. p. 83.

42 Parsons, Talcott L. Sociedad, *Perspertdvns* Evolutivas *y Comparativas*. Ed. Trillas, México, Distrito Federal, 1974. p. 41.

también nuevos y diversos problemas de coordinación, jerarquía y control social.""

Otro aspecto muy importante de esta metáfora es su dependencia del medio ambiente en el que están inmersas. Hannan y Freenian proponen una relación organización-ambiente como alternativa de la idea de adaptación I._ 1 Tal como ellos señalan, aun cuando los líderes de las organizaciones formulan estrategias para adaptarse a las circunstancias del ambiente y las organizaciones efectivamente se adaptan a algunas circunstancias, y como resultado algunas relaciones entre estructura y ambiente muestran claramente conducta adaptativa, no hay razón para inferir que las grandes diferencias entre organizaciones obedezcan primariamente a un proceso adaptativo. 1...1 Una organización nace, crece o declina y muere, más en función del nicho en el que se halla ubicada que en la de sus propias acciones."^' Desde esta perspectiva la influencia más clara es el pensamiento de Parsons, de Galbraith y de Dunn.

Nos hemos acercado paulatinamente al concepto de organización de este estudio; sin embargo, todavía incluye a una nueva crítica, aquella que cuestiona el supuesto funcionamiento racional y equilibrado de las organizaciones modernas. Y que en cambio plantea una racionalidad limitada, una legitimación del desorden, la presencia de la acción simbólica, la débil articulación, un conflicto permanente y la actuación política, ambigüedad, confusión y complejidad organizacional además de metas con un alto grado de abstracción.

Esta crítica es expuesta por Ana Hirsch Adler. Cuestiona la racionalidad weberiana, aquella que supone que en toda organización existen propósitos claros y precisos, y un procedimiento para decidir el comportamiento correcto para relacionar consecuencias y objetivos sistemáticamente. En contraposición, opina que en las organizaciones sus miembros "...actúan con base en una escasa comprensión del inundo, están en la frontera de lo racional, poseen información incompleta y capacidades restringidas para procesar información; asimismo, existe una fuerte y variable interpretación afectiva y valorativa de las acciones del grupo y el proceso de toma de decisiones involucra individuos y grupos que están simultáneamente comprometidos en otras actividades en un

w 13,11. Op. cit, p. 209.

^^ **Parsons_** *Op. r,1 p 55*

contexto de múltiples y cambiantes demandas ."[4e] Por esos motivos debe considerarse que las organizaciones operan con una racionalidad limitada.

La teoría de la contingencia acepta que en las organizaciones existe un orden pero no convencional, sino uno en el que conviven permanentemente diferentes estructuras, procedimientos y comportamientos, nunca se encuentra uno solo incluyendo aquel que fue previsto por los manuales de organización; en realidad, afirma que lo común es encontrar anarquías ordenadas.

Afirma que son espacios de acción simbólica porque en ellas las decisiones más trascendentes se toman dirigidas a la consecución de fines específicos, pero paulatinamente se interesan más en que esas decisiones cuenten con el apoyo de quienes participan o son afectados por la organización, en ese sentido, los resultados pueden ser menos importantes que los procesos. "La confianza en la legitimidad de las decisiones es parte del contexto en que trabajan las organizaciones. Esa confianza no es automática. Por ello, se requiere orquestar el proceso decisorio de manera que legitime: a las decisiones, a los que deciden y a la organización en su conjunto" 46

Las organizaciones están débilmente articuladas, en ellas las acciones de una parte de la organización parecen estar sólo "...flojamente vinculadas a las acciones de otras partes, las soluciones tienen poca relación con los problemas que buscan resolver, las políticas frecuentemente no se implementan y los que toman las decisiones entran y salen constantemente de los procesos."47

Otra observación que hace la teoría de la contingencia al concepto de organización es que ésta no es una simple estructura jerárquica, sino un sistema político con fuertes conflictos e intereses. En toda organización constituida existen previas coaliciones de individuos y de grupos que alteran el funcionamiento ya que "...la estructura de coalición se desarrolla a través de acuerdos de intercambio y pagos colaterales"4s

Igualmente, las organizaciones son ambiguas, confusas y complejas, conflictivas, poco claras y cambiantes.

[46] Cfr. Universidad... *Op. cit.* pp. 190-194.

^" *Ibídem* p. 124.

*lbídem. p.* 195.

*!htdem.*

No obstante del negro panorama que acepta la teoría de la contingencia respecto del concepto de organización, se aclara que esas observaciones tienden a delimitar el objeto de estudio, esto será en la medida en que algunas de esas observaciones sean aplicables a la estructura de organización de la administración pública del gobierno del Estado de México, en ese momento notaremos que estas líneas que complican la comprensión teórica, facilitan el entendimiento del trabajo al intentar aplicar la teoría al objeto estudiado. La teoría de la contingencia ha roto el mito de las organizaciones racionales en su sentido más moderno, " romper ese mito no termina necesariamente en una visión pesimista y destructivista, sino en una comprensión de la complejidad que construye la realidad.""

Es de llamar la atención que esa realidad de la teoría de la contingencia nos es expuesta y demostrada en términos de la misma racionalidad instrumental que critica. Es decir, los paradigmas de la modernidad están siendo rebasados por planteamientos novedosos que tienen sus orígenes en la misma razón, están abriendo las puertas para que redescubramos la amplia complejidad organizacional por ejemplo) tan altamente olvidada por los modelos instrumentalistas. Sin embargo, la complejidad redescubierta no nos deja alternativas, la única manera de entenderla es con el uso de la racionalidad instrumental burocrática, con modificaciones, avances y sofisticaciones, pero instrumental a fin de cuentas.

Haciendo un esfuerzo por sintetizar este bagage teórico, podemos decir que las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad abierta y compleja de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y si flexiblemente, para alcanzar objetivos particulares e individuales al tiempo de buscar otros de tipo general. En efecto, el alcance de éstos tiene su origen, paradójicamente, en la combinación de las diferentes interpretaciones del fin, las diversas motivaciones, la situación ambiental y las determinaciones desde la estructura organizacional. Sin embargo, todo esto no es sino la expresión sintetizada de la búsqueda de una direccionalidad colectiva de la acción, sobre la base de actores heterogéneos, complejos y conflictivos.

'e Arel1ano Gault. David. *Teoría de la Organianci^in y* Análisis Organizacionaé Hacia Naeoae *Ya rudixrnos.* Col. Documento de'Trabajo, Nn_ 6. Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Yicxiui, Distrito Federal, 1992. p. 12.

Es así que a la organización, como objeto de estudio en este trabajo, la habremos de entender en su sentido genérico, es decir, como sustantivo o cosa, conforme a sus tres metáforas, con predominio de aquella que la observa como un sistema viviente, y de conformidad con la contingencia, sujeta a múltiples contradicciones internas y externas.

En su sentido genérico las organizaciones adoptan formas diversas de asignación de funciones y jerarquías, para entender este fenómeno se ha creado el concepto: estructura de organización.

### *Estructura de* organización

Es prudente aclarar que el término estructura organizacional (del que se desprende el de estructura de organización), se circunscribe a la administración y a las organizaciones formales que ésta estudia; ya que, si bien este concepto se deriva del estructuralismo, se podría dar la confusión respecto al uso que se le da en la antropología, la cual descubre las estructuras sociales en organizaciones que no existen formalmente, y concentra gran parte de sus estudios precisamente en las tradiciones y en los grupos sociales que aun están muy lejos de las organizaciones típicas de los gobiernos contemporáneos.

El concepto se deriva del análisis estructural de los acontecimientos sociales y se refiere al estudio de un fenómeno, de sus elementos constitutivos, su disposición y la relación que guardan entre sí. "El estructuralismo se preocupa por el todo y por la relación de las partes en la constitución del todo. La totalidad, la interdependencia de las partes y el hecho de que el todo es mayor que la simple suma de las partes".50

José Mejía Lira hace alguna observación: "el concepto mismo de estructura guarda diferentes significados dependiendo de las variables e intereses de análisis de los escritos sobre el tema, por tanto, es aventurado, por el momento, establecer una definición única de la estructura organizacional." 51 En atención a este comentario vale la pena extenderse un poco en relación con el concepto en cuestión.

50 Chiavenato. Op. *cit.* p. 357

51 Mejía Lira, José. La *Estructura* Organizacional, Principales *Enfoques.* Serie Administración Pública, Material Docente. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, Distrito Federal, 1988. p. 6.

Algunos estudiosos definen a la estructura organizacional como un medio complejo de control que se produce y se recrea continuamente por la interacción, pero que determina, al mismo tiempo, esa interacción; las estructuras son constituidas y constitutivas. Esta definición implica que la estructura de una organización no es lija a lo largo del tiempo, sino que por el contrario, define lo que va en ella y es modelada a su vez por su contenido. Esta definición se parece a la concepción establecida para entender a las organizaciones, adicionalmente, es de utilidad que estudiemos la función (le las estructuras de organización.

La estructura de organización desempeña tres funciones básicas: a) están para producir y alcanzar resultados organizacionales, b) para regular la influencia de las diferencias individuales sobre la organización, y garantizar que aquellos se adapten a las exigencias de ésta, y c) las estructuras son el medio en el cual se toman las decisiones, dado que el flujo de información está determinado por ellas.

La estructura de organización es la representación gráfica y la traducción textual de una organización formalmente constituida, es la expresión más simple que nos permite visualizarla en su totalidad al tiempo de que nos muestra a cada una de sus partes y nos hace explícita la existencia y funcionamiento de cada una de ellas, para poder comprender la colaboración y la participación en el logro de los objetivos organizacionales.

Cuando se hace referencia a la representación gráfica se piensa en los organigramas; y cuando es sobre la traducción textual, estamos hablando del conjunto de documentos que son mucho más explícitos en torno a la descripción del funcionamiento de una organización, tanto en un nivel ideal o de planeación como en el aspecto real (leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, manuales de organización, de políticas, de comunicación, etcétera, e informes, evaluaciones y comentarios oficiales en general sobre el funcionamiento de la estructural

Sin embargo, los organigramas son más claros en cuanto a la morfología, crecimiento y cambio de la administración pública, razón por la cual serán el objeto central de nuestro trabajo; y otros documentos serán el apoyo para detectar y describir el funcionamiento de las vigencias y la interacción de los elementos determinantes, como se ha mencionado.

1,os organigramas son "una forma gráfica que muestra las funciones principales, la relación básica entre ellas, los canales de autoridad formal

a quién tiene autoridad sobre quién."52 Se clasifican por su contenido (en estructurales, funcionales y de integración de puestos); por su ámbito de aplicación (en generales y específicos); y por su presentación (en verticales, horizontales, mixtos, de bloque o circulares).53

Para este estudio interesa particularmente tipificar nuestro objeto de estudio en su representación estructural debido a que muestra sólo la estructura administrativa del organismo; general ya que presentan toda la organización y sus interrelaciones (se llaman también cartas maestras), y vertical, en razón de que presentan a las unidades ramificadas de arriba hacia abajo, colocando al titular en el nivel superior lo que permite distinguir más fácilmente la tipología de estructura organizacional que será utilizada en este estudio, como se explica más adelante.

Es importante aclarar que la ingeniería organizacional no es la única determinante del funcionamiento de las organizaciones, sin embargo, es una parte muy importante que, para efectos de estudio, es necesario separar de su contexto, esta idea la expresa Santiago Velasco: "en los sistemas físicos y biológicos es posible estudiar a las estructuras independientemente de sus procesos. Así, la anatomía estudia la estructura del organismo y la fisiología se ocupa de las funciones de los **seres vivos**, **pero en los sistemas sociales como son las organizaciones, es** muy dificil, si no imposible, hacer esta división. No es posible concebir a la estructura separada de su funcionamiento, al igual que no es posible concebir **a las funciones** sin una estructura que las apoye y por lo tanto no se debería estudiar a la estructura organizacional como algo distinto de sus procesos, pero por razones metodológicas y desde un punto de vista meramente conceptual, se separa a la estructura de sus procesos, en el supuesto que la organización detiene sus movimientos por un momento para que sea posible el análisis de su parte estática."s4

Las organizaciones se integran con cinco partes fundamentales: 1) el ápice estratégico, 2) la línea media, 3) la tecnoestructura, 4) el staff de apoyo y 5) el núcleo de operaciones.

52 **Rodríguez Valencia, Joaquín**. ***Cómo Elaborar y Usar los Manuales Administra*** Ed. ECASA, México,Distrito Federal, 1989. p. 9.

63 *Ibídem*. pp.11-22.

54 Velasco. *Nuevas* Estructuras._ Op. cid. p. 46.

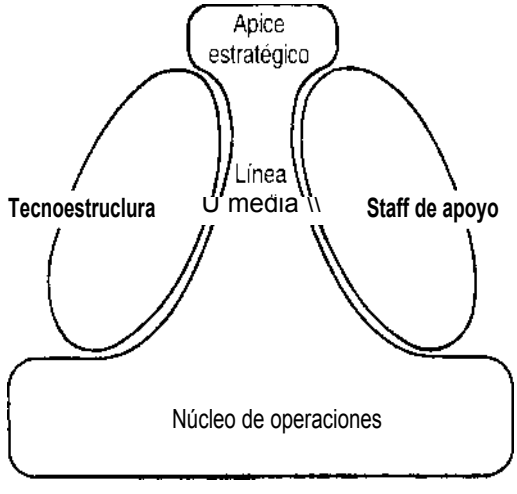
El ápice estratégico se ocupa de que la organización cumpla con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización.

La línea media es el vínculo entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, y se integra por los directivos superiores justo debajo del ápice estratégico hasta los supervisores de primera línea.

La tecnoestructura es el cuerpo de analistas que sirven a la organización afectando el trabajo ajeno. Estos analistas pueden eliminarse del flujo de trabajo de operaciones: puede que lo diseñen, que lo planifiquen, que lo cambien o que preparen a las personas que lo realizan pero que no participan en él. Así pues, la tecnoestructura solo resulta efectiva cuando puede recurrir a técnicas analíticas para hacer efectivo el trabajo ajeno.

El staff de apoyo asume una función consistente en proporcionar un auxilio a la organización fuera del flujo de operaciones, proporciona apoyos para reducir la incertidumbre y generalmente es la parte más dúctil de la estructura.

El núcleo de operaciones es el grueso de la organización, tiene la responsabilidad de asegurar los inputs, transformarlos en outputs, distribuir éstos, y apoyar las funciones de los inputs.



Las estructuras, por el tamaño de las organizaciones y por el tipo de funciones y objetivos que persiguen, adoptan diferentes características y esto determina formas. Estas formas en su diversidad, pueden ser tipificadas; aquí haremos caso a la propuesta formulada por Henry Mintzberg en la cual establece cinco tipos que no son absolutos, en la realidad existen más modelos, que generalmente son formas híbridas de estos cinco; sin embargo, es conveniente estudiarlos por separado con mera intención analítica; "En ocasiones necesitamos caricaturizar u obtener un estereotipo de la realidad, que nos sirva para establecer diferencias y entenderlas mejor. De esta manera, el caso de cada configuración no sugiere que todas las organizaciones se encuentren en una de estas configuraciones. Cada una es un tipo puro en el que teóricamente se combinan las contingencias y los parámetros. Juntas, las cinco, constituyen un pentágono en el que cada estructura real puede ser localizada.

**TIPOLOGIA DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION DE MINTZBERG**

1. The simple structure ( **La estructura simple).**
2. The machine bureaucracy (La máquina **burocrática).**
3. The professional **bureaucracy** (La burocracia **profesional).**
4. The divisionalized **form (La forma divisionalizada).**
5. The adhocracy (La adhocracia).

La traducción **es literal.**

Antes de explicar cada una de ellas vale hacer la observación de que **otros autores distinguen otras tipologías en las que sintetizan los cinco** tipos de Mintzberg o desglosan alguno de ellos; algunos otros consideran que estos tipos son etapas de un mismo proceso. Como se observará más

Gr, **There am times when we need te caricature, or stercotype, reality in order te sharpen differences and so to better understand it. Thus, the case for each configuration is overstated ta make it clarer, not to suggest that *every* organization exactly fits a single configuration. Each configuration is a pare type a theoretically consistent combination of the contingency and design parameters. Together the five may be thought of as bounding a pentagon within which real structures may be found. Mintzberg, Henry. The Structuring *of Organizations*, Instituto for Advanced Studies in Management, Brussels, Belgium, 1991.** p.304.

adelante, si existen diferencias teóricas entre cada uno de los cinco tipos de Mintzberg, por tanto. sintetizarlos empobrece el análisis, aunque en la realidad pueden existir combinaciones; desglosar alguno de ellos puede traer la confusión de que los tipos están atomizados y por tanto no existen; y por último, considerar que son parte de un proceso es una idea muy limitada ya que, si esa fuera la lógica a seguir no podríamos explicarnos la existencia, en la actualidad, de algunas combinaciones de los tipos que encontramos en la realidad, aunque esto no significa que no existan muchos casos en los que su forma actual deviene de otro tipo, de hecho este trabajo se elabora en ese supuesto.

Algún ejemplo de este tipo de estudios es el siguiente, en él se sintetiza a la máquina burocrática (en lo que el autor llama la primera etapa), a la burocracia profesionalizada en (la segunda etapa) y a la forma divisionalizada (tercera etapa). "Una organización, en la primera etapa, presenta pocas divisiones, cuando las tiene, y no tendrá por lo general una célula administrativa de tiempo completo. La estructura de la segunda etapa se fundamenta en una división de actividades de dirección por especialización técnica o funcional 1...1 La organización de la tercera etapa muestra una división administrativa fundada sobre las relaciones con mercados diferentes, con productos diferentes, regiones diferentes y/o segmentos diferenciados de un mercado. Por ella se le menciona como la estructura divisional.'",,!

1. *La estruclura simple* típicamente tiene una mínima o ninguna tecnoestructura, una pequeña unidad de apoyo, prácticamente no tiene división del trabajo y la diferencia entre sus unidades también es mínima al igual que el tramo de control respecto al nivel de dirección, no existen canales de comunicación formal "La estructura simple es una no-estructura: no utiliza todas las partes formales de la estructura y minimiza su dependencia de un grupo staff de especialistas (._) La coordinación se logra a través de la supervisión directa."57 Esta forma de organización corresponde a los períodos formativos de casi todos los grupos sociales organizados o en etapas de crisis de organizaciones semidesarrolladas.

sn MGüa. *Op.,,i p.* 12

Simple sti ueture is nonstructure_ it avoids using all the formal devices nf structure, and it minimizes its de,endence on staff specialists. 1... 1 Coordination in the Simple Structure s eftceted lagerly by dircet supenision. Mintzberg. Ory cit_ p 306.

*2. La máquina burocrática* es el tipo de estructura descrita por Max Weber, con responsabilidades definidas para cada uno de los miembros, evaluaciones periódicas de sus rendimientos, canales de comunicación formal, reglas de trabajo, unidades staff y de apoyo relativamente importantes y proporcionalmente numerosas y, por supuesto, definiciones claras respecto a las jerarquías y niveles de autoridad. "...altamente especializada, con procedimientos mecánicos definidos muy formalizados en el centro de operación, proliferan las reglas, regulaciones y una comunicación formal a través de toda la organización, una amplia cantidad de unidades en el nivel operativo, un poder relativamente centralizado de toma de decisiones y una estructura compleja en la que aparece una clara diferencia entre el núcleo y el staff'.ss

Se identifica el nacimiento de este tipo de estructuras en las fábricas textiles del siglo pasado, así como en los bancos de aquellos años con el crecimiento de su personal técnicamente capacitado. Mintzberg establece que de las cinco configuraciones estructurales, la máquina burocrática es la que hace un mayor énfasis en la división del trabajo y en la diferenciación de unidades de todo tipo, verticales, horizontales, línea/staff, funcional, jerárquica y de estatus.5e Es esta, también, en la que, después de la estructura simple, la toma de decisiones está más centralizada.

El autor identifica a los principales elementos que caracterizan a este tipo de estructura. Primero, la operación a través de procedimientos en los

5 _highly specialized, routine operating tasks, very formalized procederes in the operating ore, a proliferation of mles, regulations, and formalized communication throught (he organization, large-sized units at the operating level, reliance en the functional basis for grouping tasks, relatively centralizad power of decision making, and en elaborate administrativa structure with a sharp distintion betwen fine and staff. Ibídem. p. 315.

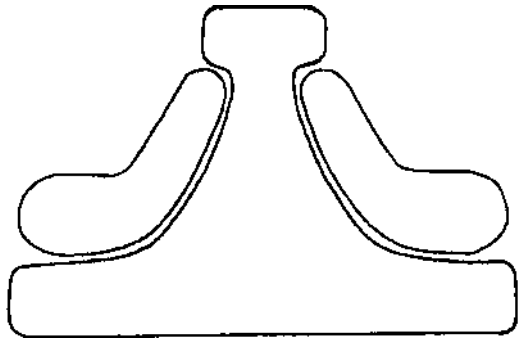
rs Ctr. Ibídem. **p. 319.**

que participan varias personas responsabilizadas de cada una de sus partes, en un flujo específicamente elaborado para ello. Segundo, la presencia de un componente administrativo como la línea de mandos intermedios. Esta línea se reconoce por que cumple con tres tareas específicas: "Logran la estandarización de las tareas, teniendo cuidado de mantener la interdependencia, las ambigüedades provocan conflictos (...) procuran establecer una relación entre el trabajo de los analistas de la tecnoestructura y las operaciones de sus unidades, (...) sostienen el flujo vertical de información, con valor agregado, hacia el punto jerárquico de la organización."^' Esto es mantener el equilibrio y la colaboración entre los trabajadores especializados que realizan algún trabajo que esté concatenado, el autor hace referencia a un período de estandarización que podría ser cuando nace la organización, o después de un período de crisis, pero en realidad esta actividad es permanente. Proponer a los organizadores los niveles de rendimiento de quienes participan en los procesos y procurar mantenerlos cuando ya estén establecidos, Y alimentar de información a los altos niveles de la estructura, para que se puedan planear nuevas acciones.

Tercero, en esta forma estructural existe una obsesión por mantener sistemas eficientes de control. El máximo valor humano y organizacional en estas estructuras es la razón, por tal motivo se pretende reducir al mínimo las incertidumbres y esto solo se logra si se diseñan los mecanismos de control adecuados, que permitan a los más altos niveles incidir o afectar todo aquello que de manera rutinaria o extraordinaria podría impactar a la organización.

Cuarto, la ubicación estratégica, los administradores se ubican en un punto cuyas funciones se concentran en encontrar medios para hacer a sus organizaciones más eficientes, resolver los problemas antes de que se presenten y lograr así una organización "not problem solving unes". Para ello tienen un especial interés en ser correcta y puntualmente informados del desarrollo de las actividades por los canales previamente diseñados.

]A-hile standi,rdization takes c of most of the opemting Interdependencies, amhiguities inevitably renraine, which grvo ñse tn conflicls. [_.1 i.c to wcrk in (heir **liaison** role with the analysc, of the Lecnoatructure to inmryorale their standards down into the operating units. 1..1 is t0 suppurl the vertical flows in the %trueture the agcgation ol Lhe feedback information up thc hierarchy. *Ibírlern,* p. 316



3. *La burocracia profesional.* Esta forma estructural deviene cuando se presentan, al mismo tiempo, un proceso de descentralización y de estandarización de las habilidades, de los procedimientos y de la toma de decisiones en la organización. En este tipo de organizaciones una tarea fundamental es la realización correcta de diagnósticos, los administradores deben prever el tipo de contingencias a los que habrán de enfrentarse para preparar equipos de personas técnicamente capacitados para la atención de esas necesidades. Así como los asuntos que atenderá la organización han sido previamente catalogados o enlistados, el tipo de clientes, o población beneficiada también puede ser categorizada en términos del grupo de especialistas o de la oficina específica que habrá de atenderlos, por esta razón, se dice que la burocracia profesional es al mismo tiempo funcional y basada en el mercado. En este tipo estructural es tan importante y de un tamaño similar el diseño del núcleo de operaciones de la organización así como la tecnoestructura; los mandos intermedios o supervisores de primera línea (aquellos inmediatos superiores al nivel operativo) asumen una importancia considerable.

Las organizaciones con esta estructura son descentralizadas en sus orientaciones vertical y horizontal, y por tanto se deben considerar como estructuras altamente democráticas; estos niveles tienen el control de las decisiones que los afectan directamente y es común la existencia, paralela a la estructura, de comités, de tal suerte que las decisiones finales generalmente han sido comentadas anteriormente por los interesados, como apunta Etzioni: Las decisiones se toman al final, funcionalmente hablando, por varios profesionales y sus equipos de toma de decisión."61

s' The final interna] **decision** vi, f'unctionally **speaking, in** the hands oí various prnfesionals and their decision-making bodies.Citado por Mintzberg. *Op.* cit. p. 360.

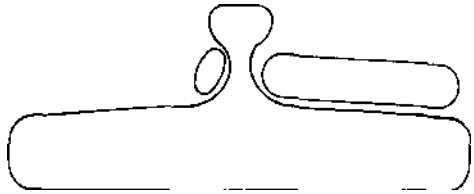
Otra característica que se puede observar es la frecuente similitud jerárquica entre los mandos intermedios de la estructura, que atienden las tareas sustantivas de la organización "bottom up for the profesionals"', y la tecnoestructura y el staff.

Este tipo estructural, como se habrá notado, concede gran importancia a las habilidades técnicas y otorga la confianza a la capacidad de los especialistas; esta peculiaridad surge de que éstos realizan actividades complejas que no pueden ser totalmente tipificadas, racionalizadas o trazadas en un procedimiento específico porque, dentro de la normalidad de asuntos que tratan, existen particularidades que hacen imposible estandarizar las acciones. De ello derivan, por un lado, la autonomía en la toma de decisiones; y por el otro, la necesidad de un diseño estructural con unidades integradas por especialistas que atiendan cierto tipo de contingencias que pueden, o no, estar concatenadas con la acción de otra unidad estructural.

En síntesis, el tipo estructural, denominado burocracia profesional, es un tipo racional, basado en la atención de diversos asuntos a través de un equipo de especialistas, quienes, para el desarrollo de sus actividades, obtienen la facultad en la toma de decisiones y cuentan con el apoyo de una estructura de staff del nivel principal encargada de apoyar, a través del primer nivel, el trabajo de cada área. Esta situación crea la necesidad de tener mecanismos de toma de decisión democráticos tales como los comités internos, en estas organizaciones las jerarquías internas entre los responsables de *cada* área son dificiles de distinguir y existe un acceso directo de prácticamente cada responsable de área *para* con el más alto nivel. Esta forma adapta los mecanismos de comunicación formal, de control y de coordinación del tipo burocrático y de la estructura simple. Cabe anotar que este tipo de organizaciones es común encontrarlo en el sector de los servicios debido a su dependencia del comportamiento o diagnóstico que se elabora sobre la clientela.

Así lo describe el autor. "Esta tercera configuración aparece, en todos los casos, cuando el centro de operaciones es asumido por trabajadores especializados, -profesionales- que aplican procesos dificiles de aprender y que ellas tienen muy claros. Estos procesos son complejos y estables, complejos ya que dominarlos solo es posible con extensos programas de

capacitación intensiva, estables, ya que en tanto **procesos** definidos, llegan a ser estandarizados."e2



*4. La* forma *divisionalizada* denota la existencia, en los mandos intermedios, de unidades quasi-autónomas que están ligadas al resto de la organización por la unidad de mando que las guía. Cada unidad cuenta con su propio sistema de **insumos, sus** entidades de planeación, control y evaluación así como con los procedimientos adaptados a sus propias necesidades. No obstante, esta cierta independencia está regulada; es una independencia vertical, no horizontal. "En otras palabras, la forma divisionalizada hace una descentralización paralela, y una limitada variedad vertical." 83 Como apunta el mismo autor, en realidad una organización con un diseño divisional de su estructura puede ser también una organización muy centralizada respecto a cierto tipo de decisiones y procedimientos. La independencia relativa nunca debe permitir que se evaporen las jerarquías organizacionales, para tal efecto las funciones de control y evaluación pueden ser realizadas por cada división pero nunca podrán realizar la coordinación interdivisional, además, sus atribuciones sólo son aplicables al interior de la unidad en cuestión. La coordinación y el control interdivisional **comienzan** por revisar que los resultados obtenidos por cada división sean compatibles con los demás "the outputs standarization", con un proceso o en algún concepto que defina a la organización.

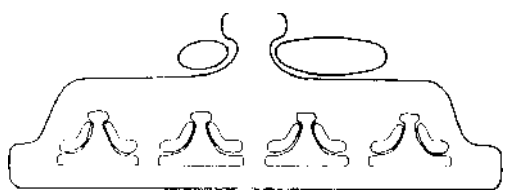
Esta forma estructural absorbe a alguna otra para el interior de cada una de sus divisiones y generalmente es la máquina burocrática, cuando

12 This third configuration appears wherever the operating cure of an organizations is dominated by skilled workers -profesionals- who use procedures that are dificult te loam yet are wdl defined. This means an enviroment that is both complex and stable -complex enough to require the use of difficult procederes that can be learned only in extensiva formal and training programs, *yet* stable enough te enable these skille to becoine well defined, in effect, standarized. *Ibídem. p.* 366.

' In other words, the divisionalized form calle for descentralization of the parallel, limited vertical variety. Ibídem, p. 381.

se trata de grandes complejos, debido a la necesidad de ejercer controles **muy eficientes en sus procesos que no permitan grandes variaciones en sus resultados, esto se aplica no solamente a los productos industrializados.**

**Es de sobra ampliar algún comentario sobre la descentralización que** necesariamente presentan este tipo de organizaciones. Sin embargo, es de **llamar la atención que esa independencia tan sólo es vertical, pero, para que una organización con este diseño sea realmente eficiente se requiere una centralización** muy profunda, **un funcionamiento horizontal** controlado y diferenciación grande respecto a cualquier elemento del exterior, Esta centralización aguda se puede detectar cuando existen canales de comunicación muy definidos y limitados, es decir, que hacia arriba, en la **estructura, el mensaje enviado por cualquier miembro tiene** uno y solo un destinatario, y que ese mensaje se envió si le fue requerido o porque esté predeterminado. "La comunicación entre las cabezas de las **divisiones es muy formal; en buena parte restringida a la transmisión de** instrucciones hacia adentro de la división y de resultados hacia el exterior"Ó^ Este tipo es frecuente encontrarlo en el sector privado, principalmente en aquellas empresas dedicadas a la industria de la **tratls]brlnación.**



*5. La adhucrncin* fine un término popularizado por Alvin Toffler en su libro "El Shock del Futuro" en 1970, y en nuestra materia se refiere a la necesidad de los cinco tipos estructurales aplicados a diferentes disciplinas o a las diversas necesidades de las organizaciones. Es la estructura mas compleja de las cinco, es la más nueva y es la que menos **se conoce.**

^' t.enllmunication bel cacen headquarter nnd the divlelons are circunscribe) nnd **lagerl3' fm^nal, in good parí restricfed a, tht transmission of performance standards clown** to thc divh,lous and ot pcrformalur iPSuhn bnek up. *lbídvnL p* 288

Al respecto, Mintzberg afirma "En la adhocracia tenemos cinco configuraciones distintas; una estructura altamente orgánica, con un poco de especialización del desempeño; alta especialización horizontal del trabajo, con base en un entrenamiento intenso; una tendencia a integrar grupos de especialistas, con propósitos específicos que atienden proyectos con base en las necesidades del mercado, mecanismos de coordinación que estrechan la relación entre las partes y ajustan sus productos; una descentralización selectiva, que se ubica en varias partes de la organización e involucra a todas. 43'

Según el autor, en la adhocracia se presentan cinco características: 1) una estructura orgánica en la que se formalizan los roles y las actuaciones de los integrantes, 2) una división horizontal del trabajo basada en la preparación o el entrenamiento formal de los expertos que integran equipos de trabajo, 3) una tendencia de los equipos de trabajo a realizar sus proyectos con base en las necesidades del mercado, 4) una confianza mutua para coordinar los esfuerzos entre los equipos de trabajo, y 5) una descentralización selectiva dentro y fuera de estos equipos de trabajo, los cuales se ubican en varias partes de la organización y en la tecnoestructura o en el área staff.

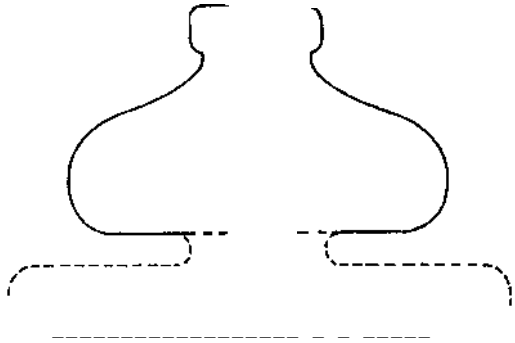
En estas estructuras se reconoce jerarquía y capacidad de decisión en los expertos, profesionales cuyos conocimientos y habilidades han sido altamente desarrollados en los programas de capacitación y adiestramiento. Por esta razón, los más altos niveles de la organización tienen que confiar en el juicio de estos expertos, quienes a su vez asumen una nueva función en la toma de decisiones; pero, a diferencia de lo que sucede en la burocracia profesional, ese juicio de los especialistas no es determinante en la decisión, es una base fundada en la experiencia, pero la función del administrador será tomar el curso de acción que mejore otras situaciones. Existe una preocupación constante por innovar.

Como se ha observado, aquí se mezclan muchos elementos de los otros tipos estructurales; la orientación de la organización hacia la atención de

as In adhocracy, we have a fifth distinet structural configuration: highly organie structure, with little formalization of behavior; high horizontal ,l, specialization based on formal trainning; a tendency te group the specialiste in funetional unta for housekeeping purposes but te deploy them in small market-based project teams tn do their work; a reliance on the liason devices lo encourages mutual adjustement -the key eoordinating mechanism- within an between these teams; and selectiva descentralization te and within these teams, whieh are located at vario" places in the organization and involve vadous mixtures of lino managers and staff operating experta. Ibídem p. 432.

necesidades del mercado, fundada en la elaboración de un diagnóstico de la sociedad es un ejemplo tomado de la burocracia profesional. De igual manera, la necesaria descentralización en la toma de decisiones es retornada de la forma divisionalizada, con la diferencia de que aquí es selectiva y se puede presentar en la orientación vertical u horizontal. "El poder de decisión se distribuye entre los administradores y los técnicos, en todos los niveles jerárquicos o áreas de la estructura, de acuerdo con la naturaleza de las diferentes decisiones. ""a

La adhocracia trabaja a través de la operating adhocracy (adhocracia operativa) y de la administrative adhocracy (adhocracia administrativa). La primera es aquella cuyas innovaciones resuelven problemas concretos en beneficio directo de los clientes de la organización; mientras que la segunda, al innovar, resuelve problemas propios de la organización.



Al mencionar la complejidad de la estructura nos referimos, en primer lugar, a que se presenta una combinación entre diferentes tipos estructurales pero, además, nos referimos a la complejidad como la define José Mejía Lira, "una organización muy diferenciada en tres dimensiones: vertical, horizontal y espacial"ar en donde la diferenciación espacia! se realiza a partir de las dos anteriores y establece la separación de centros de poder o laborales. Generalmente un alto grado de complejidad está asociado a un bajo grado de centralización.

„ Decisivo makin po„ ¡, liste bul.xl a ng managers and nunmanagers at all the levels ofhieran hv or structuras arca, accarding to the n ature of the diferent dedsions to he. made_ 1óídeni p. 436

°' Meta Op. cit. p. 20

Esta es la tipología de Mintzberg para las organizaciones, es la que será adoptada por este estudio, por supuesto que la realidad permite -y aún exige- de combinaciones entre estas interpretaciones teóricas; en el desarrollo del trabajo se analizarán esas mezclas de tipos estructurales y, más aun, intentaremos identificarlas en el caso del objeto estudiado.

La estructura de organización del gobierno del Estado de México puede ser analizada desde esta perspectiva, en su pasado, en el presente y sus futuros, para ello es importante encontrar los momentos fundantes de su realidad, es decir, los elementos que determinan su morfología y su funcionamiento.

## *Los elementos determinantes y el concepto de vigencia*

Esta parte del trabajo es, sin duda, en la que resulta más transparente la influencia tanto de la teoría general de sistemas, como de las teorías ambientalistas u organicistas de la administración. Ambas construcciones teóricas consideran de suma importancia la interacción de las organizaciones con sus elementos internos así como con los externos.

La primera dice que, en tanto sistemas, las organizaciones, para el caso la administración pública del Estado de México, son subsistemas de sistemas mayores, están inmersas en un universo en el cual su actuación, concatenada a la de otros sistemas, contribuye a un orden o funcionamiento que le supera, ese universo tiene su propio sistema de regulación que en un momento dado puede determinar que uno de sus integrantes tenga que cambiar en su funcionamiento o en sus componentes (estructura organizacional), el lugar en donde se dan estos cambios es el objeto de estudio.

La segunda construcción teórica afirma que en tanto organismo social las organizaciones viven en, y del, ambiente; con una necesidad permanente de adaptación para lograr la supervivencia, cada organización es una especie que pretende ser seleccionada para continuar habitando este universo. "De su capacidad para librar la prueba del cambio depende su evolución o extinción."ss Otra definición desde la perspectiva ambientalista dice: "...diferentes condiciones ambientales y diferentes tipos de relación con participes externos requerirán diferentes tipos de adecuación organizacional-estructural para que se logre un alto

[ee] Vdasco-Administración Pública *del* Estado de México... O, cit p. 47

nivel de rendimiento Podríamos decir que este es uno de los principales argumentos que pueden explicar la relación entre medio ambiente y estructura organizacional."""

En la primera acepción se ha considerado la metáfora universo porque se puede imaginar a ese sistema, a la estructura organizacional de la administración pública del Estado de México, como un feto que se encuentra en su universo amniótico flotando en él, siendo sometido a leves presiones y movimientos que en ocasiones lo obligan a realizar algún ajuste en su posición, pero también capaz de movimientos propios que provocan cambios en la disposición del líquido amniótico y que en ocasiones trascienden estos límites- Por supuesto, el contexto social es mucho más turbulento y agresivo que la calma maravillosa y benéfica del vientre materno, pero es una imagen útil.

Haciendo una síntesis de ambas concepciones, Santiago Velasco define a los elementos determinantes como el medio o entorno dinámico de la ad inin istración pública. "Se entiende J._¡ al conjunto de condiciones externas sujetas a incertidumbre y casi siempre fuera de control, que le exigen determinada capacidad de adaptación. Estas condiciones incluyen además de la tecnología o ciencia imperante, al sistema económico nacional y al sistema económico estratificado internacional, el sistema político coa el que está en interacción, así cono el conjunto de valores, normas sociales e ideas de la vida, Las condiciones sociales que rodean a la organización, tienen importancia básica por construir fuente de activación para el incremento en las capacidades administrativas, para enfrentar y responder a las demandas de los distintos grupos y fuerzas sociales, y para la instrumentación de los proyectos de modernización."711

Esta definición, no obstante su inteligencia, ni) está exenta de crítica; subestima la importancia de los elementos internos de las organizaciones romo presiones o movimientos que determinan cambios estructurales de la organización y que en ocasiones trascienden estos límites; o a la inversa, sobreestima la importancia del contexto de la organización. Esta postura parece común; "La estructura organizacional cambia en respuesta a muchos factores como la demanda del mercado, valores personales o generales, externos al modelo presentado. La atención debe concentrarse

Cnivernidad *Op. aet. p.50.*

Velasco. d *stmrion P^íhlicn del ]st 2 + 1ldxuv.* „ ***Ov. a,t.*** **pp**. 50-51.

en los estados comparativos del modelo tanto en la dinámica de la producción por el aprendizaje organizacional.'11

Es importante reflexionar sobre el contexto propio de la organización, y esto se puede explicar en términos tanto sistémicos como organicistas; tomando como ejemplo una disfunción o una enfermedad, las cuales no siempre encuentran sus causas ni sus soluciones o curas fuera de los límites de la propia organización, lo que sin duda es cierto y es el origen de esa subvaluación del contexto interno, es que es más difícil encontrar estos elementos determinantes o condiciones internas, así como resolverlas, pero un análisis organizacional debe incluirlas. Siguiendo a los autores citados, ya que al parecer "...el ambiente externo es una variable crítica en estos procesos llegando a constituirse incluso en el origen de cualquier alteración interna, entonces, la labor investigativa deberá centrarse en mayor medida en las peculiaridades y condiciones del entorno."72

Con estos razonamientos podemos establecer que existen elementos determinantes de las estructuras de organización de carácter externo a las mismas (exógenas) y de carácter interno (endógenas).

Como se ha mencionado en repetidas ocasiones, nuestro interés se centra en aplicar estas concepciones a las estructuras de organización, al respecto existe ya un largo camino andado. Algunos de los principales estudiosos de las organizaciones como Burns y Stalker, con base en varias experiencias, concluyeron que para un ambiente estable y seguro se define una estructura mecanicista o burocrática. En cambio, en un ambiente en constante transformación las estructuras de organización son menos orgánicas, menos centralizadas y menos formalizadas.

Existe una posición voluntarista, según la cual las organizaciones asumen la forma que es voluntad del dirigente o del presidente o del grupo que dirige; así el dirigente tiene oportunidad de decidir cuál será el ambiente en el que habrá de desempeñarse y cual la forma de organización. Esta postura es cierta y aplicable a la administración

7' Organizational structure changos as a response te such Factors as market demand for persone) and the heterogenety of values, wich are externa) te the model presentad here. Attentíon wi11 be limitad te the comparative statics of the model, rather than to the dynamics produced by organizational learning. Cohen, Michael, et al. A garbage Can Mndel of Organizational Model". *Administrativa* Seienee *Qaaterly*, Vol. 17. March, 1972. p. 20.

72 Arellano. Op. ciA p. 23.

**pública del gobierno del Estado de México, en tanto organización furmal en la que existe un proceso de autorización (decididor) de la estructura y de sus adecuaciones, pero ese proceso es resultante de una evaluación y de un análisis que se aplica a las condiciones internas y externas de la propia administración pública. Este mismo fenómeno demuestra que existen elementos determinantes exógenos, como el ambiente sobre el cual se aplica el análisis, y endósenos, como el proceso interno de autorización, cuya importancia es relativa en ambos casos** y cuyo efecto **pudiera ser contradictorio.**

La influencia de estos elementos es más visible en los estudios que se han dedicado a observar los procesos de reforma y cambio de la administración pública, en que es frecuente encontrar conclusiones como las siguientes: a) "Las organizaciones de nuestra región son en muchos sentidos menos eficientes que las de otros países, sobre todo las de los desarrollados. Sin embargo, esto se debe más bien a una errónea incorporación de esquemas de organización que no tienen en cuenta la complejidad ni las caracterísiticas propias de las relaciones de dominación típicas de nuestras realidades,"" y lo "La modernización ha pretendido instalarse en nuestro país como un proceso de imitación más que de ajuste o de adaptación."7t

Evidentemente que esas conclusiones son acertadas, pero vale la pena plantearnos una nueva pregunta, que es hipótesis de este estudio: ¿cómo podríamos empezar a elaborar un modelo de organización, de cambio o de modernización de la administración pública ajustada a nuestro universo? La propuesta que sostiene este trabajo para responder es: identificando la existencia de esas elementos y valorando su importancia. En este caso el intento se circunscribe a nuestro objeto de estudio.

Una vez explicado el significado de los elementos determinantes de la estructura organizacional es necesario identificarlos. Cada uno de ellos surge de las diversas escuelas de la administración, son elementos que en la mayoría de los casos fueron ideados para estudiar el funcionamiento de las organizaciones y no tanto su estructura, por ello se encontrarán algunos que influyen de manera directa y otros que lo hacen tangencialmente, según la escuela de la que procedan y la importancia

Avellane. David *y* 1 ahrero, Enrique. *Mo,Mo* O Áunizaeiona[va *Autbrtanos- para* América *Latina Gtapia* o Realidad! Cal. Documento de 'trabajo, No. 5. Centro de ínve.stiy*edón y Doce nuca Econ ómicas, México, Dislritn Federal. 1992. p. 1.

Vcladco. *Adm* in *istrucian Yúblicu del Estarlo de dfé_xico_. Op_ aii.* p. 4:3

que ésta le otorgue a la estructura de organización. Esto se hace para satisfacer la visión holística que requiere el enfoque contingencial y el ejercicio prospectivo que se pretende.

Por tanto, en este apartado tan sólo aparecen enlistados, más adelante serán clasificados y definidos para poder identificar su presencia. Aparecen ordenadas según su carácter exógeno o endógeno.

## RELACION DE ELEMENTOS DETERMINANTES

| EXOGENOS | ENDOGENOS |
|---|---|
| La influencia internacional. | La cultura de la organización. |
| La influencia nacional. | Identificación de los fines. |
| La influencia del contexto estatal. | Proceso de desplazamiento de los fines. |
| La influencia de otras organizaciones similares | Orientación de los recursos. |
| Presión de los grupos extraorganizacionales. | Presión de las grupos interorganizacionales. |
| El crecimiento de las zonas urbanas. | Tamaño de la organización. |
| La elevación de los niveles de educación. | El sistema tradicional de organización. |
| La evolución del sistema económico en sus ámbitos internacional, nacional y estatal. | Linealidad. |
| El desarrollo social. | División del trabajo. |
| | Complejidad. |
| | Formalización. |
| | Centralización. |
| | Temporalidad, |
| | La unidad de mando. |
| | Especialización. |
| | Depadamentalización. |
| | La limitación de los niveles jerárquicos. |

Para darle a este estudio el sustento teórico que requiere es conveniente analizar el concepto de vigencia estudiado por algunos pensadores y que nos permitirá ampliar la comprensión sobre cómo funcionan las presiones y pretensiones de los individuos y de los grupos en una sociedad organizacional como lo es la nuestra.

Como apunta el pensador español Julián Marías la palabra vigencia etimológicamente significa "...*vigens* es *quod* viget, lo que está bien vivo, lo que tiene por tanto vigor, y en un sentido secundario lo que está en vigilia". Vigente es entonces todo aquello que encuentra una organización

(o un individuo) a su alrededor y que "está vivo", entendiendo esta expresión en sentido figurado de aquello que al estar "vivo", y cerca de "mi" me afecta y tengo que asumir alguna actitud o posición respecto a ello; ",..los ingredientes que componen la vida colectiva es su vivacidad, su vigor, pero a la vez hay que subrayar que no son acciones; su vigor se ejercita con su presencia, a veces con su simple e inerte resistencia, como el muro que me cierra el paso". Este concepto que originalmente fue introducido por Ortega y Gasset a la sociología estructuralista, puede ser útil para referirnos a los elementos que influyen en la morfología y funcionamiento de la estructura de organización del gobierno del Estado de México, ya que lo que "...llamamos estructuras consiste muy principalmente en la disposición, contenido, intensidad y dinamismo de las vigencias "70

Las vigencias presuponen algunos límites espaciales y temporales, la parcialidad territorial de una vigencia es, como decía antes, la más sencilla; las cosas son menos claras cuando se trata de que una vigencia solo lo es en una fracción no geográfica de una sociedad total. Estas vigencias fragmentarias o parciales corresponden a las diversas formas de organización de los ingredientes que componen una sociedad y condicionan su estructura mas fina, su articulación concreta" 7[s]

Los elementos o vigencias señalados anteriormente existen en las organizaciones en mayor o menor medida; su presencia denota el haber vencido alguna discrepancia, su presencia disminuida los hace suceptibles de extinción, la presencia prolongada puede mostrar alguna tendencia de la organización y esta nos permitirá realizar una extrapolación,

***Prospectiva***

Cuenta un viejo relato de la mitología griega que siendo Layo Rey (le Tebas, esposo de Yocasta (Epicasta según Hornero), preocupado por no tener prole mucho tiempo después de su casamiento, envió a preguntar a Delfos qué había de hacer, El oráculo le respondió que desistiera, porque de tener un hijo, éste le daría muerte. Con esta respuesta se separó de Yocasta, quien enojada por tal conducta, una noche lo embriagó y tuvo

"' Cfr. Marías, Julián. *La Estructura* **Sucial. Alianza** Editorial, Madrid, **Espada, 1993. pp. 95-99**

se *Ibídem.* p 110.

acceso a él. Nueve meses después nació un niño. Layo, molesto, ordenó abandonarlo en el monte Citerón después de perforarle los pies con garfios. En aquel paraje lo descubrió un pastor quien lo bautizó Edipo (pies perforados), y sabiendo que el Rey Pólibo de Corinto deseaba tener un hijo varón se lo regaló.

En Corinto creció Edipo. Un día escuchó que nada tenía de parecido físico con sus padres que él conocía y fue a consultar a Delfos. Se le dijo que se alejara del santuario, porque tenía que matar a su padre y unirse en mala unión con su propia madre. Como realmente amaba a Pólibo y a Peribea, y no quiso que el oráculo se cumpliera, huyó a la aventura.

Pero en el camino estrecho que va de Delfos y se angosta en Daulis se encontró con Layo, quien no quiso cederle el paso y lo mandó apalear. Edipo mató a Layo. Este iba precisamente a Delfos a consultar acerca del modo de liberar a Tebas del tributo que le imponía la Esfinge. Edipo encontró tal secreto y dio la respuesta justa al acertijo que la Esfinge había planteado a Layo como condición para liberar a Tebas. La Esfinge se destrozó a sí misma.

Llegó Edipo a Tebas, fue aclamado Rey y casó con la viuda de Layo. Pero una peste enviada por Apolo vejó a la ciudad; la respuesta del oráculo fue: hay que expulsar al asesino de Layo. El mismo rey, ignorando que él era el asesino, dio su consentimiento. Tiresias descubrió al inculpado y cuando Edipo se enteró de su culpabilidad se pinchó los ojos con un estilete. La última etapa de su vida ha sido interpretada en múltiples direcciones, se supone que murió en guerra intentando recuperar su reino.

Este atormentado relato ha fascinado a la humanidad y se le ha utilizado para explicar diversos fenómenos de conducta. Relatos parecidos a este, reproducidos en todas las culturas de occidente, permiten conocer una forma generalizada de comprender el paso del tiempo hacia el futuro como una realidad única y determinada, fatalista, que no admite variaciones y en la cual el hombre no puede influir.

Sobre este asunto reflexiona Alvin Toflier: "De hecho la presunción de que el tiempo tiene una configuración lineal se halla tan profundamente incrustada en nuestros pensamientos que a quienes hemos nacido en sociedades de la segunda ola letapa de industrialización actual en sociedades como la mexicana] nos cuesta concebir ninguna alternativa [...1 muchas sociedades preindustriales y algunas sociedades de la primera ola aun hoy, ven el tiempo como un círculo, no como una línea recta. Desde los mayas hasta los budistas y los hindúes, el tiempo fue una historia

circular y reiterativa, repitiéndose a sí misma indefinidamente y con las vidas reviviéndose a través de la reencarnación." 77

No obstante, en 1964, Bertrand de Jouvenel explicó que existe otra forma de comprender el tiempo y, por tanto, el futuro; dilérente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que tenemos sobre las acciones que el hombre quiera emprender,-,' esta comprensión se da como una realidad múltiple en la cual es factible incidir para modificar el transcurso de los hechos porvenir.

Esta apreciación sirve para comprender que un hecho puede evolucionar de diversas maneras y existir de diferentes formas en el futuro. La prospectiva parte del principio de que el futuro es múltiple, permite la reflexión para direccionar la acción en la búsqueda del anti-determinismo. El hombre, entonces, a través de sus actos presentes crea el futuro.

Las concepciones de la temporalidad, permiten concluir que el hombre ha tenido la preocupación permanente de conocer el porvenir y, en consecuencia, la de planear sus acciones. Entendiendo a la planeación como "...decidir por adelantado lo que se va a hacer, esto es, un plan es el curso de acción proyectado.-,3

La planificación es entonces un fenómeno explícita o implícitamente omnipresente en las actividades humanas, es también una fase del proceso administrativo, como se observó anteriormente. La planificación es por definición una postura ante el futuro, todo plan se refiere a las probabilidades y a los deseos. En la administración pública puede ser entendida como "un esfuerzo ordenado, encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de los cursos de acción política. Se basa en datos fundamentales, cuidadosa y minuciosamente reunidos y analizados, en relación con los recursos disponibles; en una visión global de los diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en la dirección general; en una mirada hacia adelante y otra hacia atrás."s"

77 Ton,,, Alvin. *La Tercera Ola.* Edivisiún, Múxiuc. Distrito Federal. 1981. p. 114.

71 *cfr,* Mojiua Sastoque, Francisco. *Le* l'rospectioa, Técnicas para *Visualizar el Futuro.* Ed_ Legis, Cartagena, Colombia,1991_ p. 1.

·y Dror, Yehezkel. *Enfrentando el Futuro.* Ed. Fondo del Cultura Económica, México, Distrito Federal, 1990. p. 37.

*Ibídem.* p. 37.

Como se habrá notado, esta concepción de la planificación ya es bastante compleja, para poder funcionar en ese nivel de complejidad la planeación se vale de un conjunto de procedimientos e instrumentos, hace uso de tecnologías deterministas, probabilísticas y prospectivas.

En la actualidad **la existencia** y la utilidad de la planeación están fuera de discusión, en ese sentido, la civilización ha aceptado la noción de que el futuro es controlable al menos dentro de ciertos límites. Las primeras dos tecnologías se originan en el pasado y en el presente, respectivamente. "El planificador dispone de un modelo de la realidad a considerar. Ese modelo, que puede ser explícito o implícito, formalizado o no, permite determinar los estados futuros de la realidad a considerar."81

La tecnología determinista consiste en "...la detección de regularidades en la conducta pasada y presente, es un sustituto de la teoría faltante, o más bien una teoría creada ad hoc. El esfuerzo del planificador se dirige a la detección de regularidades. El futuro se convierte en una extrapolación del pasado."2

Por su parte la probabilística "...reconoce que debido a factores ambientales, cada acción puede, con probabilidades variables, producir varios resultados a los que se atribuyen diferentes valores. La decisión óptima consiste en seleccionar el beneficio esperado. "83 La teoría de juegos es una técnica típica de esta tecnología.

La diferencia entre ambas es entonces la existencia de un riesgo calculado en el segundo caso, así podemos entender a la concepción probabilística como una extensión de la determinista. Ambas tecnologías, en tanto proceden **de experiencias** anteriores, se consideran retrospectivas. La mayoría de la planeación moderna se basa en la extensión probabilística de la concepción determinista.

A su vez la prospectiva es parte de **la planeación**, es una tecnología que "puede y debe hacer uso de varias técnicas de planeación tradicional en alguna de sus fases."84 A diferencia de las formas tradicionales de comprender el futuro, los teóricos de la prospectiva, como Emilio

e' **Sachs, Wladimir** ***M. Diseño de un Futuro*** **para el Futuro**. **Fundación Javier Barros** Sierra, A.C., **Centro de Estudios Prospectivos**. **México, Distrito Federal. 1980**. **289 pp.**

*Pz Ibídem*. p. 45.

*Ibídem*. p. 37.

*n4 Cfr. Ibídem*. pp. 3959.

Rosenblueth, aseguran que la imaginación y la acción enérgica, y no la complicación de las herramientas científicas son las que modelarán el futuro. Este no puede predecirse, pero puede diseñarse y realizarse,

La prospectiva nace en el futuro, "consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futura sino que pretende construirlo"» Sus principales características son la visión holística, la consideración de variables cualitativas, las relaciones dinámicas, la creatividad y la participación, además de su actitud activa hacia el porvenir.

La visión holística se requiere porque al diseñar el futuro "...se enfatizan tanto el modo en que las cosas interactúan como las cosas mismas, con el objeto de acercarse a la comprensión del todo. Así, del estudio de la influencia mutua entre las partes y el todo, resulta un componente analítico a través del cual puede captarse, si bien aun parcialmente, la complejidad presente y futura."80 En el mismo sentido, es importante la consideración de variables cualitativas y su relación diná)nica, para influir en su contexto.

La creatividad en el diseño de un futuro deseado y la interacción para con los elementos estudiados del objeto de estudio requiere de conocimiento en la materia, pero es más valiosa la creatividad que se pueda demostrar en el trabajo.

La participación y la cohesión en la prospectiva son características importantes ya que se intenta alcanzar un consenso o al menos un compromiso entre los actores sociales, sobre todo cuando el objeto de estudio se refiere a las alternativas de decisión en los cursos de acción política.

Wladimir Sachs describe el funcionamiento de la prospectiva en las siguientes palabras: "Consiste en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones; se diseña el futuro deseado, y el pasado y el presente no se toman como restricciones. Estos entran a considerarse en el siguiente paso cuando, con la imagen del futuro deseada en mente, la planeación prospectiva explora los futuros factibles y

" **Miklos, Tomas** *y* Tello **Ma. Elena. Planeaci**ón Pro.**vpec**tiun. **Ed_ Limusa** ***y*** **Fundación Javier Barros Sierra. Centro de Estudios Prospectivos**, **México, Distrito Federal, 1991. r 42**

"° *Ihíde n p* 71.

selecciona el más satisfactorio. La exploración de los futuros factibles también es altamente creativa e imaginativa, ya que la visión de lo que se desea motiva al planificador a buscar nuevas formas de alcanzarlo.""?

En el esquema reproducido se aprecian mejor las principales actividades de la planeación prospectiva. La flecha que parte de la realidad a la casilla 1 representa la formación de un modelo en el cual el planificador basa su trabajo. Los instrumentos, es decir, los medios que posee para modificar la realidad se ubican en la casilla 2. Analizando los efectos de los diferentes usos de esos instrumentos se producen escenarios factibles, casilla 3, que en este trabajo será el ejercicio de una extrapolación. El diseño del futuro deseado, casilla 4, se obtiene en parte de la imagen de la realidad mediante un proceso complejo. La imagen del futuro deseado proporciona el aliciente para extender el alcance de los instrumentos. Con los futuros deseado y factible ya explícitos el prospectivista establece las decisiones respecto a cómo lograr el objetivo. Cabe aclarar que un futuro es factible si de acuerdo con la percepción de la realidad y de los instrumentos disponibles puede lograrse su existencia con una probabilidad diferente de cero."88 En este trabajo la casilla número seis se cubrirá únicamente definiendo los cursos de acción propuestos, para llegar al futuro deseado.

La prospectiva se desarrolla en fases. Los estudiosos establecen diferentes fases para este efecto, las diferencias son mínimas, aquí utilizaremos la propuesta de Tomás Miklos por considerarla la más explícita: a) fase normativa, b) fase definicional, c) fase de confrontación estratégica y de factibilidad, y d) fase de determinación estratégica y de factibilidad.

En la primera fase, normativa, se diseña el futuro deseable, considerando los elementos determinantes del objeto de estudio. En la segunda fase, definicional, **se analiza** el objeto de estudio en su pasado y en su presente hasta establecer las razones de su situación actual, la cual se espera que cambie. En la tercera fase, de confrontación, se establecen las diferencias entre el futuro deseable y la situación actual del objeto de estudio. En la fase siguiente, denominada de determinación estratégica y de factibilidad, se perfilan las estrategias globales o líneas de acción que nos permitirán llevar la situación actual al futuro deseable.

Sachs. Op. cit. p. 43.

XS *7bidam, p. 49.*

Anteriormente afirmé que la prospectiva es una tecnología, y como tal se integra con un conjunto de técnicas, que a su vez se clasifican en técnicas llamadas objetivas, formales o cuantitativas, y técnicas subjetivas, informales o cualitativas.

A las primeras las podemos entender como aquellas en las que "se obtiene y analiza la información mediante procesos estadísticos y métodos matemáticos; y a las segundas como aquellas que priorizan el uso de información subjetiva con base en la experiencia y en la intuición de los expertos y de los involucrados directa o indirectamente en el estudio."sa Se acepta la naturaleza disímil de los conjuntos de técnicas, éstos no deben apreciarse como elementos excluyentes o contradictorios, sino complementarios en la práctica misma.

Esa naturaleza disímil nos remite nuevamente a diferentes apreciaciones epistemológicas respecto a los enfoques científicos que se

° Cfr. Mik¡.,, Op cit. **p. 110.**

intentará resumir brevemente. La tradición científica que vivió un proceso acelerado a partir del siglo XIX, basada en la filosofía racionalista, tiene como una de sus principales características la pretensión reduccionista. Esta pretensión consiste en intentar reducir todos los fenómenos a su mínima expresión, a sus últimas causas, poder separarlas y estudiarlas por separado. La noción matemática de los estudios del futuro, como paradigma de esa filosofa racionalista, no escapa a esta crítica; las técnicas formales parten de varios supuestos, a) que el método matemático supone que el modelo representa todos los aspectos relevantes de la realidad; b) que las propiedades del modelo corresponden inequívocamente a las propiedades del mundo real; e) que todas las propiedades relevantes del mundo real pueden expresarse por medio del formalismo matemático y; d) que la secuencia de operaciones en la construcción del modelo es previa a la investigación propiamente dicha. De esta crítica, Wladimir Sachs desprende una conclusión muy importante; "...la noción matemática de sistema no es en nada holística. Al contrario, implica una ecuación reduccionista en la que un sistema es una suma de objetos, relaciones y atributos."90 Por la necesidad de una visión holística nos inclinaremos por las técnicas informales de los estudios prospectivos.

El mismo autor acepta que "el hecho de que la transformación de un estado a otro no sea determinista, sino estocástica, es atribuible en gran medida a la existencia de decididores que actúan con libre albedrío. Su elección entre diferentes cursos de acción posibles no puede ser descrita en forma de una función matemática."91 Adicionalmente, Gerald O. Barney establece que el reduccionismo y su método han permitido avanzar mucho en el conocimiento humano del mundo Gsico, pero han logrado un relativamente pobre desarrollo de nuestra comprensión en las implicaciones holísticas de este conocimiento.

Por tal motivo, a continuación se enumeran todas las técnicas prospectivas, aunque únicamente se explicará el contenido de las informales.

*Ibídem. P. 19.*

*Ibídem. p.* 127.

**TECNICAS FORMALES**

1. Matriz de impactos cruzado.
2. Los modelos de simulación.
3. Matriz insumo-producto.
4. La proyección.
5. La evaluación tecnológica.

**TECNICAS INFORMALES**

1. Análisis morfológico.
2. Ariole.
3. Delphi_
4. Escenarios.
5. Evaluación tecnológica.
6. TKJ.
7. Análisis de fuerzas.

El Análisis Tuforfológico se dirige a clarificar todas las relaciones posibles entre los objetos considerados en un problema sin el prejuicio de conveniencia o factibilidad. Se ..plica a fenómenos relativamente pequeños, en cuanto al numero de f^ctores que intervienen. Esta técnica podrá darse si toda la información vital es susceptible de derivarse y de plantearse en forma concisa. Por otra parte, lhcilita la selección de alternativas, brinda un panorama concreto del problema y sus soluciones y complementa el empleo de otras tecniras.

La técnica Ariole en realidad constituye una grúa para la planeación, tiene como propósito apoyar la loma de decisiones a través del conocimiento integral de los diversos factores vinculados a un problema específico.

La técnica Delphi o Delfos, puede aplicarse en las fases t'eferidas al diseño del futuro, la construcción del modelo de la realidad y la determinación estratégica con la participación de los expertos en la materia.

Los Escenarios fueron el primer intento por crear un relato sobre el futuro, es por ello la técnica mas avanzada y aunque no es exclusiva de esta época si fue a partir de las años cincuenta que vivió un auge importante. En la práctica pro.spectiva la conformación de escenarios alternativas puede tener uu carácter complementario, pudiéndose elegir uno o dos escenarios que permitan alcanam la imagen perfilada, estimándolos cama estratégicos y normativo:.

La Evaluaciriu 9ecuolópioa puedo ser considerada corno técnica mixta, ya que engloba tanto losulc os v opir a na de especialistas como estudios formales y rigmoso5. P:^ra ello es uecesario emplear también otras

técnicas: matrices de decisión, delphi, escenarios, modelos causales, entrevistas, análisis de valores, etc.92

Finalmente el Análisis de Fuerzas "...promueve una mirada inicial hacia el porvenir y demanda una respuesta ante él. La capacidad de análisis y la reflexión constituyen los componentes básicos de esta invitación a mirar el futuro."9fi

El procedimiento de esta técnica lo desglosa Tomás Miklos en siete puntos.

1. Delimitación del campo de estudio.
2. Selección de participantes.
3. Definición de la fuerza como el conjunto de eventos, presiones o tecnología que impactan o impulsan, de diversos modos, el cambio en la materia analizada.
4. Análisis del presente y del pasado inmediato de las fuerzas definidas (a través de descripciones o formulaciones analíticas, derivadas de la literatura sobre el tema).
5. Selección de un número manejable de fuerzas para ser proyectadas (para cada fuerza se lleva a cabo una descripción).
6. Elaboración de síntesis que describan la naturaleza pasada de cada fuerza y su repercusión previa en el campo de estudio.
7. Pronosticar la naturaleza futura de cada fuerza, así como predecir su impacto.

Como apunta el mismo autor: Esta técnica puede ser de gran utilidad sobre todo en la fase definicional de la prospectiva ya que permite una explicación inicial de ciertos eventos y de su impacto. Asimismo, apoya la elaboración de programas y constituye un ejercicio que puede llevarse a cabo en áreas de administración o de capacitación. Su limitación más importante es que generalmente las prospecciones de mayor repercusión son tan abstractas que es complejo precisar el momento en el que se manifestarán."94

SS *Cfr. Ibídem*. pp. 114-132.

0X *Ibídem*. *p.* 112.

9J *Ibídem, p.* 113.

En este trabajo se utilizará la técnica de Análisis de Fuerzas en razón de que se apega más al tipo de objeto de estudio, a la información disponible y al objetivo que se persigue.

En síntesis:

1_ Existen dos nociones de temporalidad, una lineal, tradicional y determinista, y otra plural, innovadora y proba In lística.

2. En ambos casos, las acciones humanas se desarrollan siguiendo un proceso explícita o implícitamente planeado.

3. La planeación en la administración pública hace uso de tecnologías; la determinística cuya técnica más frecuente es la extrapolación; la probabilística una de cuyas técnicas es la teoría de juegos; y la prospectiva.

4. Las tecnologías determinista y probabilística nacen en el pasado y en el presente, son retrospectivas.

5. La prospectiva nace en el futuro y se aplica en cuatro fases: normativa, definicional, de confrontación estratégica y de determinación estratégica.

6_ La prospectiva consiste en definir la situación deseada del objeto de estudio en el futuro, en ese momento establecer el horizonte temporal; definir la situación factible del mismo objeto; establecer las diferencias entre ambos y determinar las estrategias para alcanzar la situación deseada.

7. Para definir la situación factible del objeto de estudio aquí se hará uso de la extrapolación histórica.

8. La prospectiva tiene dos tipos de técnicas: formales e informales.

9. En este estudio se aplicará una técnica informal, específicamente el Análisis de Fuerzas.

10. La prospectiva puede hacer uso de. otras técnicas y concepciones propias de la planeación.

Existe una visión sumamente crítica de esta visión del futuro, de los esfuerzos de comprensión y de la construcción prospectiva. Desgraciadamente su posición es extremista, y de un alto contenido dogmático desde la perspectiva marxista, con todo, es importante considerar sus apreciaciones.

Esta visión define a las organizaciones como "...espacios estructurales mediante los que se establecen relaciones de poder entre los diversos actores sociales que los controlan. Tales relaciones se expresan en las estrategias, mismas que representan codificadamente la realidad percibida, el futuro deseado y los medios requeridos para su implantación [...] una concepción organizacional que se niegue a concebir el poder como el elemento articulador esencial de las relaciones sociales cotidianas estará condenada a navegar en las apacibles aguas del simplismo generalizante que observa lo real al margen de su complejidad [...J Y afirma que la planeación participativa, la prospectiva y la teoría de juegos olvidan que el poder es disimétrico."95

Esta postura no puede ser descalificada completamente, en efecto, la prospectiva, en tanto estudia las posibilidades futuras de un fenómeno social (y la organización en tanto fenómeno), aspira a diseñar la estrategia, entendida, precisamente, como la realidad codificada, para alcanzar un estado de cosas determinado en un futuro. Pero afirmar que en la estrategia existe una determinación teleológica de dominación y de la continuidad de un orden presente en el marco de una lucha de poderes, es negar las posibilidades de comprender desde un punto de vista racional la realidad y tratar de influir en ella; y esto sería a su vez tan válido como descalificar sin mayor análisis la crítica de este autor. Por otra parte, la explicación de la realidad social y de la interacción que ejercen los individuos y las organizaciones entre sí, desde la lucha de poderes, ha demostrado sus limitantes en ciertas áreas reducidas del acontecer social y creo que el análisis organizacional está por encima de esa visión.

En contraposición Schlemenson establece que 'Para su supervivencia una organización, un grupo, o simplemente los individuos que conforman la sociedad, tienen la necesidad vital de establecer predicciones cotidianas y realistas referidas a la variabilidad de los eventos externos que pueblan el contexto. [...1 No hay planificación posible de la conducta sin predicciones confiables y la falta de planificación significa parálisis." 96 Como hemos visto, es la prospectiva la antítesis de la parálisis de las organizaciones contemporáneas en tanto define un futuro como meta a alcanzar y aplica una serie de conocimientos para darles alcance.

!fi Universidad... *Op. cit. p. 21.*

ou Schlemenson. Op. cit. p. 41.

# II. La administración pública en el Gobierno del Estado de México

## *2.1 Génesis del Estado de México*

El Estado de México surge como consecuencia de la formación del Estado mexicano, en realidad es causa y consecuencia de ese proceso que ha sido estudiado por Alexander N. Naime. Como él establece en su investigación, la conformación del Estado mexicano obedece a causas exógenas y endógenas, unas y otras provocaron que a lo largo del tiempo se fuera conformando el nacionalismo, lo centralización del poder. la integración de una nueva clase social poseedora del capital y que estaba excluida de la toma de grandes decisiones. Lo que provocó una nueva configuración de todos esos elemenLus.

l históriea mente, fue el "Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 la que erigió a las provincias en estados independientes, libres y soberanos en lo que se refiere a su administración y gobierno interior, reconociéndosele este hecho y formalizándose jurídicamente en la Constitución de octubre de 1824.' ' Corno apunta el autor citado en primer término, esa acta concluyó un proceso legislativo iniciado en los últimos meses del año anterior. "Fueel Acta Constitutiva presentada al Congreso ¡General) el 20 de noviembre de 182:3 aprobada un mes después) que declaraba que México era uno de los estados de la nueva República Federal" Aun así existen alguna,, opiniones diferentes respecto a la (écha de erección de nuestro estado pero sobre ellas ha hecho justicia la tradición cívica... algunos autores sostienen que la fecha de erección es el 31 de enero de 1824, ya que es el 2 de marzo cuando la legislatura lo

li,,rrrn h,p t L, **2ol:u 1** ( r .udn Feo vr., M', | Pdur_ 1), **,f n/,nacimi ,** ***Al*** *.Yrnr,n* 1 *11* 1- *Mdr 1* v **1ni,,S b**. 1 | | Fstz,du de **IIUxia,**. **Inprit** t **i**. 4do, **inist-** **n lhih],ca del Fstado dr** N1, xicn.'**f,olui**, **N1, i,,, 1985**. **ptl**

proclama, pero tradicionalmente esta última fecha se ha tomado como la fecha de erección."98

A partir de ese acto fundante podemos hablar con propiedad de la existencia de la administración pública en el Estado de México, ya que al ser un estado federado, adoptó en su interior la división de poderes, propia de las formas republicanas, según la cual el ejercicio del poder ejecutivo recae en una persona llamada Gobernador, que a partir de entonces será el encargado de los asuntos públicos y de su administración en el territorio estatal.

Sin embargo, Apolinar Mena Vargas nos hace notar que el ejercicio administrativo, hubo de sortear obstáculos muy importantes de orden político, como lo fue el surgimiento del Distrito Federal, con lo que además del territorio, y la pérdida de la ciudad capital, se dejaron de percibir ingresos importantes. "Al quitarle al Estado la ciudad de México, se le minaba su poder económico y político, ya que además se le obligó a proporcionar contribuciones elevadas a la federación. A Melchor Múzquiz, gobernador entonces, le correspondió la titánica tarea de fundar la administración estatal, organizando de manera temprana, la hacienda pública. Con este propósito cesó a la tesorería de la ya caducada diputación provincial, que era controlada por el Congreso Local; logró que se le declarara jefe supremo de la hacienda y por eso el 16 de octubre de 1824 recibía las rentas."99 Esta labor fue acompañada de una intensa actividad legislativa, que pretendía sentar las bases de la entidad federativa naciente.

Al llamar la atención sobre hechos como éste, resulta claro que el desarrollo de la administración pública estatal ha sido un proceso lento de aceleración paulatina; su evolución se ha intensificado a partir del siglo XX; concretamente en los últimos veinticinco años de acuerdo con Santiago Velasco.

e" Naime Libién, **Alexander**. *La Administración Pública* en el Estado *de México.* Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1993. p. 16.

"" Mena Vargas, Apolinar. *L. Administración* Pública *del Estado de* México *Durante* in *Primera* República *Federal.* Universidad Autónoma del **Estado de** México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 1989. p. 44.

## *2.2 Administración* pública

La administración pública en el Estado de México ha sido codificada bajo las técnicas adecuadas del derecho administrativo moderno, en una Ley Orgánica de la que a su vez se desprenden reglamentos varios. Con ello, el problema de definición de nuestro objeto de estudio se resuelve, dejando atrás la vieja discusión respecto al objeto de estudio y la naturaleza de la administración. En ese sentido vale la pena recordar la siguiente reflexión de Rolando Barrera: "Gobierno y administración pública constituyen una mancuerna inseparable, ya que el gobierno se identifica con el conjunto de órganos a los que institucionalmente se les confin el ejercicio del poder público, proveyendo así de dirección política a la sociedad (...) la administración pública se constituye en una institución de gobierno, encargada de organizar las funciones para la realización de finalidades surgidas del proceso directivo de la política"()""

Actualmente podemos entender a la administración pública de nuestro estado a partir de la establecido por la ley orgánica correspondiente. El poder ejecutivo del estado recae en la figura del Gobernador que para el despacho de los diferentes asuntos se auxilia de las dependencias y organismos que integran a la administración pública estatal, la cual se divide en dos sectores: central y auxiliar, estos se integran por dependencias y organismos de diversa naturaleza jurídica, establecida por la Constitución Política del Estado, la ley mencionada, el Presupuesto de Egresos y otras disposiciones jurídicas; a ellos se suman las unidades administrativas necesarias para atender programas prioritarios, en el ámbito estatal yen coordinación con los ámbitos federal o municipal.

La administración pública en el Estado de México es un todo unitario, en el sentido de que sus dos sectores atienden al mismo tiempo asuntos diversos de importancia sustantiva para que el gobierno alcance sus objetivas. Por ello es necesario estudiarla en su conjunto, entendiendo primero a cada uno de sus componentes.

### *Sector central*

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, no existe una definición textual del sector central, sin

**Berrera**. Op. ev p. 64.

embargo ésta se puede obtener por exclusión, ya que si existe una delimitación clara del sector auxiliar: "Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos auxiliares del poder ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado (..J Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones (...) El estado podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas, cuyo objeto tienda a cumplimentar los planes y programas de gobierno o a satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad."

Luego entonces, podemos asumir en este trabajo que "Por administración central (sector central de la administración pública) se entiende al conjunto de dependencias que integran el Poder Ejecutivo, dependiendo directamente de éste. Se excluyen por tanto de este concepto, lo que se ha denominado organismos auxiliares que comprenden las empresas de participación estatal, fideicomisos y organismos descentralizados y desconcentrados principalmente."101

Con esta definición, en la que impera un criterio jurídico, quedan excluídas todas aquellas unidades estructurales cuya conformación exprese claramente su naturaleza desconcentrada o descentralizada, con las implicaciones de autonomía relativa y disposición de patrimonio propio que esto tiene. Y se limita a las unidades que dependen directamente de la oficina del gobernador del estado para el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, existen unidades desconcentradas que en tanto tienen órganos de gobierno y con ello autonomía y cuentan con patrimonio propios, pertenecen al sector auxiliar, pero en tanto dependen directamente de la oficina del Gobernador pertenecen al sector central. De esto podemos concluir que existen otros criterios distintos al jurídico que nos permiten identificar al sector central de la administración pública, del auxiliar.

Es frecuente encontrar interpretaciones que entienden al sector central como aquella parte de la estructura de organización que se encarga de los asuntos sustantivos del gobierno; mientras que el sector auxiliar coadyuva a la consecución de los objetivos atendiendo funciones adjetivas. Si bien esto es frecuente no es absoluto, en realidad los objetivos de gobierno se

'°' Naime. *OP- cii*, *p.* 189.

alcanzan a través de una y otra estructura o, mejor dicho, se logran a través de algunas dependencias y unidades que se pueden encontrar en uno u otro sector. Este criterio, también resulta insuficiente.

La división sectorial por supuesta es útil. Permite la separación entre el tipo de servicios que prestan o la comunidad, con ella es posible que las unidades operen de manera diferente, ajustadas a sus necesidades en el sector auxiliar, mientras que en el sector central se pueden uniformar políticas y acciones generales. Permite una coordinación adecuada con otros ámbitos de gobierno y con los particulares. La presencia de ambos sectores exige una coordinación adecuada de acciones que solo es posible entendiéndolas por separado.

Así, la división jurídico-administrativa de los sectores central y auxiliar es la única disponible para diferenciarlos, su separación es útil para efectos legales y de organización; no para evaluar o estudiar el comportamiento y la eficiencia de la estructura de organización gubernamental.

### *Sector auxiliar*

En su capítulo cinco, la ley orgánica que hemos tratado establece que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos auxiliares del poder ejecutivo y forman parte de la administración publica

Establece que el Gobernador podrá solicitar a la legislatura la creación de organismos descentralizados; ordenar la creación de empresas de participación estatal y fideicomisos y acordar la de órganos desconcentrados dando cuenta de ello a la legislatura.

Por definición los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos son autónomos en su régimen interior, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Así se constituye el sector auxiliar.

A partir de 1984, a efecto de normar sus relaciones con el titular del poder ejecutivo, las unidades que lo integran han sido agrupadas en sectores que son coordinados por alguna dependencia a efecto de planear, vigilar, controlar y evaluar su funcionamiento. Esto es un elemento de análisis que establece una diferencia importante entre ambos sectores.

Las tareas de las unidades del sector auxiliar son mucho más específicas, sus procesos requieren una mayor especialización y están casi siempre orientadas a la prestación de servicios. Por esos motivos el tamaño de sus estructuras y plantillas de personal son considerables y en muchos casos superiores a las dependencias.

El sector auxiliar formalizó su existencia al aprobarse la Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación, el 30 de diciembre de 1970. En esta época era la Dirección General de Hacienda la encargada de la función de coordinación financiera y fiscal, mientras que administrativamente, el titular del ejecutivo decidía a qué dependencia correspondía la coordinación respecto a cada organismo del sector auxiliar de la administración pública, situación que cambió a partir de 1984, al emitirse el acuerdo de sectorización.

A partir de entonces el crecimiento del sector auxiliar que se presentó desde los años setenta fue regulado, aun en los momentos de mayor expansión se procuró un orden, como se observará en las estructuras correspondientes, ese proceso se focalizó en áreas específicas de gobierno, que le dan a éste un carácter particular en cada etapa.

La administración pública en sus dos sectores está sujeta a un marco jurídico, su adecuación, mejoramiento y modernización se reflejan en él, y es importante tenerlo presente.

### *2.3 Marco jurídico*

El marco jurídico de la administración pública estatal que define, establece y norma su funcionamiento en el período 1969-1994 es el siguiente:

1. 1955 Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo.
2. 1976 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
3. 1981 Modificaciones a la Constitución Política Local Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
4. 1989 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
5. 1991 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

6. 1992 Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
8. Reformas a la Constitución Política Local

A continuación se describen y se comentan sus contenidos que tiene algún impacto en nuestro objeto de estudio.

### *195.5 - Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo*

Esta ley fue elaborada y promulgada en 1955 durante el período de gobierno del Ing. Salvador Sánchez Colín, a la fecha en que se inicia este estudio (1969) tenía catorce anos en vigencia por lo que se comprenderá que vivió cambios, e incluso la técnica jurídica con la que fue elaborada ya no correspondía a la que se disponía en el primer quinquenio de los setentas. En su estudio Santiago Velasco reporta diez cambios macroadministrativos. es decir, que tuvieron algún impacto en la estructura orgánica del poder ejecutivo entre los años 1969 y 1975.

Estos cambios fueron la creación de la Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; la reestructuración de la Secretaría General de Gobierno, consistente en la creación de cinco departamentos; la creación de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, la creación de la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas; la adscripción del Departamento de Compras, del Departamento Jurídico y Consultivo, del Departamento de Personal, del Departamento de Archivo y Gaceta y del Departamento de Correspondencia en la Oficialía Mayor; la creación de la Contraloría General; la creación del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; y la creación del Departamento de Asesoría Municipal.

Para 1969 la dependencias que se consideraban a partir de este marco jurídico eran:

- Secretaría General de Gobierno.
- Procuraduría General de Justicia.
  Dirección General de Agricultura y Ganadería.
- Dirección General de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Dirección de Educación Pública.
- Dirección General de Hacienda.
  Dirección de Gobernación.
  Dirección de Seguridad
  Dirección de Tránsito.
  Dirección de Turismo.
- Dirección de Trabajo y Previsión Social.

*1976 -Ley Orgánica del Poder* ***Ejecutivo***

Artículo 1. Establece que el poder ejecutivo del estado quedará a cargo del gobernador del mismo.

Artículo 2. Confirma la existencia de la figura jurídica del Secretario General de Gobierno.

Artículo 3. Confirma a la figura jurídica del Oficial Mayor de la Secretaría General para auxiliar y sustituir, en sus faltas temporales, al titular de esta dependencia.

Artículo 4. El Secretario General de Gobierno, para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo, y el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe seguirse, contará con la colaboración de las siguientes dependencias:

Dirección de Gobernación.
- Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.
- Dirección de Prensa y Relaciones Públicas.
- Dirección de Trabajo y Previsión Social.
  Dirección de Educación Pública.
- Dirección General de Hacienda.
- Dirección del Registro Público de la Propiedad.
- Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal.
- Dirección de Comunicación y Obras Públicas.
  Dirección Jurídica y Consultiva.
- Dirección de Patrimonio Cultural.

- Dirección de Aprovechamiento Hidráulico.
- Dirección de Promoción del Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario.
- Dirección de Cultura Física y Recreación.
  Dirección de Adquisiciones Y Servicios.
  Dirección de Purismo.
- Contraloría General.
  Procuraduría General de Justicia.
  Departamento de Personal.
  Departamento de Estadística y Economía.
  Departamento de Organización, Sistemas y Correspondencia.

Artículo 6. El Gobernador del estado, queda expresamente facultado para establecer nuevas dependencias, erigir en direcciones aquellos departamentos que por su importancia y volumen de trabajo, considere conveniente; crear subdirecciones; así como desconcentrar en comisiones y oficinas especializadas las funciones de las dependencias.

*1981 - Modificaciones* ***a la Constitución*** *Política local*

El artículo 89 trata de las obligaciones del Gobernador y en su fracción VIII establece la obligación de informar por escrito a la Legislatura cuando ésta lo solicite. En la fracción XXIX lo obliga a someter a la consideración de la Legislatura, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

En su artículo 91 se establece a partir del día 13 de noviembre que "Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución encomienda al Ejecutivo, habrá las Dependencias y Organismos que señale la Ley Orgánica respectiva."

Fueron modificados los artículos 93, 94, 97 y 99, y derogados el 95, 96 y 98 para permitir la aplicación de la nueva Ley Orgánica bajo criterios de compatibilidad.

## *Ley Orgánica* ***de la Administración Pública del Estado de México***

Articulo 19. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al titular del ejecutivo, las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Planeación.
  Secretaría del Trabajo.
- Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
  Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
  Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Administración.
- Procuraduría General de Justicia.

Las dependencias a que se refiere este artículo tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna.

Esta nueva legislación es muy clara en cuanto a la figura del Secretario de Gobierno, lo cual modifica la jerarquización de la estructura orgánica al centralizar las disposiciones en la figura del gobernador.

## **1989** - ***Reformas a la Ley Orgánica*** **de** ***la Administración Pública del Estado de México***

Se reformaron los artículos 19 fracción II, fracción X, XXIII y XXIV de la Ley y así se estableció:

Que se integraba una Secretaría de Finanzas y Planeación en sustitución de las dos que anteriormente desempeñaban estas funciones.

Se instituyó la Secretaría de la Contraloría.

## 1991 - *Reformas ala Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*

En esta ocasión se reformaron los artículos 15, 31, 32 y 32 bis y se adicionó el artículo 19 con las fracciones Xl y XII y el artículo 38 con la fracción MX, recorriéndose la fracción XIX de este ultimo.

En el artículo 15 se reconoce, expresamente, la existencia de subsecretarios, directores, jefes de unidad, jefes de departamento y demás servidores públicos.

El Artículo 19 crea a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Ecología, según sus fracciones Xl y XII respectivamente. El resto del articulado reformado se refiere a la operación de las nuevas unidades administrativas.

En febrero de ese año se creó la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito del estado.

## 1992 - *Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*

Se modificó la Constitución para hacer factible la aplicación de las reformas a la ley, la cual sería, desde entonces, el fundamento de la organización y funcionamiento de la administración estatal.

### *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de México*

Por decreto No. 127, el 19 de octubre de 1992, la Secretaría de Gobierno fue elevada a rango de Secretaría General de Gobierno y la Secretaría del Trabajo cambió su denominación a la de Secretaría de Trabajo y de la Previsión Social.

Adicionalmente, en el mismo año se registró la Dirección de Control Patrimonial y la creación de la Dirección General de Protección Civil; la de tres subsecretarías en la Secretaria de Desarrollo Urbano; una en la Secretaría de Ecología; dos en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; y tres en la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Es muy importante resaltar el artículo cuatro de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal el cual establece que el Gobernador podrá contar, además, con las unidades necesarias para administrar programas prioritarios en materia de salud pública, practicar auditorías y coordinar servicios de asesoría y apoyo técnico que requiere el Ejecutivo. Este artículo permite la evolución de la estructura, en un marco legal, hacia rumbos que la de legislación, aparentemente, desconoce pero permite, y que el análisis de la estructura orgánica descubre.

Como se habrá observado, el marco jurídico fue modificado durante los períodos de gobierno de Salvador Sánchez Colín, Jorge Jiménez Cantú, Alfredo del Mazo González e Ignacio Pichardo Pagaza, en esos momentos se aceleró el proceso de cambio administrativo. Entre cada reforma mediaron catorce, cinco y siete años sin cambios jurídicos, respectivamente. No obstante, la dinámica social y administrativa cambiaba rápidamente; en nuestro período de estudio los tiempos de cambios se acortan mientras que existe una concepción previsora de la administración pública.

Por su parte el marco jurídico del sector auxiliar de la administración pública, en el período estudiado es:

1. 1970 Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación.
2. 1981 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
3. 1984 Acuerdo por el que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado, se agrupan por Sectores a efecto de que sus relaciones con el Poder Ejecutivo estatal en cumplimiento con las disposiciones legales aplicables se realicen a través de la dependencia del ramo.
4. Leyes, Decretos y Acuerdos de creación de cada uno de los organismos del sector central y órganos desconcentrados de la administración pública estatal.

### *2.4 Las estructuras de organización*

Del marco jurídico, en sus distintos estados evolutivos, se desprenden estructuras de organización diversas. Nuestro objeto de estudio se

especifica en su grado máximo. Estas estructuras son las que, en nivel de hipótesis de este trabajo, se encuentran en su universo, con un contexto propio (capítulo 3), en el que la relación de fuerzas determina movimientos, entre los que es factible detectar tendencias que a su vez son susceptibles de extrapolarse en el futuro (capítulo 4), para determinar una versión factible y confrontarla con una situación futura deseada (capítulo 5) Para ello es indispensable detectar y señalar con precisión esas estructuras de organización.

Cada una de las que aquí se reproduce en forma de organigrama estructural-general-vertical, corresponde a distintos momentos históricos, en el supuesto citado de Santiago Velasco, de que una organización detiene la dinámica de su contexto en un universo hipotéticamente estático en ese momento, para poder estudiar su estructura como algo inerte.

**Los modelos se construyeron a partir de la monografía desarrollada por Alexander N_ Naime, el atlas presentada por Santiago Velasco Monroy así como por los datos que se desprenden de la espléndida Colección** de Leyes **y Decretos que sólo se puede encontrar en la biblioteca del Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del estado; así como con valiosa información diversa proporcionada por la Dirección** General de **Organización y Documentación, de la Secretaría de Administración del Gobierno de nuestro estado.**

Los organigramas se elaboraron considerando hasta el nivel de dirección de área de la administración estatal, sobre todo para los años 1981-1993; ésto en razón de que a partir de la reforma administrativa efectuada ese ano se establecieron claramente los niveles de administración y porque este nivel, el de dirección, nos permite identificar, a partir del nombre de las unidades administrativas, el carácter y el tipo de gobierno practicado. Al ir más bajo en el nivel encontraríamos una diversidad de unidades cuyos nombres se referirían a procesos internos muy específicos que poco dirían sobre el funcionamiento, o unidades con similares funciones en diferentes ámbitos. En el sector central se omitieron las delegaciones administrativas, unidades o coordinaciones de asesores, unidades de apoyo administrativo y otras que dependen directamente de las secretarías, subsecretarías o direcciones generales y que les dan a la estructura general una configuración particular, como se observará en el capítulo centro En el caso del sector auxiliar únicamente se representó el nombre y ubicación de la unidad estructural, se omitieron las estructuras particulares por los

mismos motivos por los que no se reproducen las de las direcciones generales.

Desde 1824 la administración pública estatal ha tenido unidades colegiadas de administración. En nuestro período de estudio se han registrado 62 tipos, los cuales han estado adscritos a distintas dependencias o a la oficina del gobernador, en cada caso el titular de la oficina correspondiente las ha dirigido o presidido. Estos organismos han asumido la forma de consejos, comisiones, comités, grupos, patronatos y jurados principalmente.

A pesar de ello su existencia ha sido efímera, ésto no sería ningún problema considerando que las formas colegiadas, por definición, se han creado como órganos deliberativos, consultivos, resolutivos o normativos, paralelos a la toma de decisiones; sin embargo, considerando aquellas que han sido constituidas con mayor formalidad ante el ámbito federal, cuya ¡mportancia de sus funciones es de relevancia para los asuntos públicos, es claro que no han funcionado correctamente, ni siquiera como está estipulado por sus documentos normativos. La cultura publiadministrativa estatal no les ha dado la bienvenida; generalmente las decisiones o los asuntos que atienden han sido revisados o incluso resueltos en otras instancias y estos órganos sólo los formalizan. Por esta razón no se incluyen en los organigramas que se reproducen a continuación, las estructuras representadas incluyen las unidades administrativas decisoras y accionadoras.

Para 1969 la estructura de organización había crecido horizontalmente en atención a una mayor cantidad de asuntos por tratar, y con un ligero desarrollo vertical, resultante de un intento serio porque la acción del gobierno fuera una acción realmente estatal, que atendiera fenómenos del crecimiento y la conurbación, asuntos que ingresaban a la agenda cobrando particular importancia.

Entre 1976 y 1981 los cambios se orientaron a la adecuación o mejoramiento de los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales, simplificando estructuras y procedimientos administrativos, reorganizando internamente algunas dependencias y entidades. El crecimiento más claro en esta etapa se reflejó en el área de desarrollo urbano, tendencia que continuaría hasta bien entrada la década de los ochentas; y en las áreas de desarrollo agropecuario y económico que empezaron creciendo tímidamente pero que para el siguiente período serían de primera importancia.

En 1981 el gobernador Alfredo del Mazo se preocupó por imprimirle un rasgo de modernidad a la organización gubernamental, adecuada al proceso federal iniciado por el Presidente de la República en turno. La reforma administrativa se materializó en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) y consistió en el logro de un cambio estructural y reorganización sectorial a efecto de simplificar la estructura, al tiempo de fortalecerla separando y reagrupando funciones e igualando niveles jerárquicos lo que agilizó la toma de decisiones. A partir de entonces se estableció el espectro de los asuntos públicos que guía a la administración pública. Este proceso se vio complementado, en la procuración de justicia, con el fortalecimiento estructural.

El cambio estructural no fue solo una decisión de gabinete ya que no terminó con la aprobación de la LOAPEM, sino que a lo largo de su período de gobierno el ejecutivo implementó cambios; se han detectado :32 cambios macroadministrativos, de los cuales la mitad se efectuaron en el sector desarrollo económico, esto se reflejó claramente en la estructura y en su crecimiento horizontal del sector auxiliar '1'-' Este proceso se contempla claramente al comparar las estructuras de 1981 y 1987

Para 1990 las condiciones habían cambiado sustancialmente y el país había emprendido un nuevo rumbo; en ese año el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza inició el proceso de desincorporación y redimensionamiento de la administración pública estatal, en ese año fueron liquidadas 146 unidades administrativas del sector central, como ejemplos.

El redimensionamiento no necesariamente significa reducción, pero sí readecuación, y esa fue la interpretación del gobernador ya que podemos observar una consolidación de algunas áreas de gobierno en el sector central de la administración durante su período, así como el restablecimiento de la figura del Secretario General de Gobierno aunque con algunas variaciones respecto a las responsabilidades que antaño atendía La importancia comparativa del área de desarrollo urbano, agropecuario y económico, en este período, cedió el paso al ramo educativo, este rasgo fue heredado al período 1993-1999.

## *2.5 La administración pública durante el período* 1993-1999

El último período que ha transcurrido en el Estado de México, además de estar caracterizado por intensos procesos políticos, ha sido matizado por el arribo a la titularidad del poder ejecutivo de un Gobernador electo con un amplio apoyo popular recibido en las urnas. Esto provocó que se generaran grandes expectativas respecto al desempeño del nuevo gobierno, de ahí la importancia de hacer este paréntesis.

Para el interés de esta investigación podemos observar este período de gobierno haciendo un análisis de continuidades y cambios.

Dentro de las primeras encontraremos una estructura igual a la anterior en el sector central de la administración pública con excepción del área de staff y de la tecnoestructura. Lo que nos permite suponer un cambio dentro de la continuidad; el cambio consiste en una manera diferente de atender los mismos asuntos, han cambiado las actitudes y las formas no los contenidos y las acciones de gobierno. El gobernador, inicialmente, a través de su área staff imprimió una nueva forma de hacer las cosas, fue un cambio hacia adentro (con un impacto hacia el exterior); para pasar, posteriormente, a una adecuación estructural hacia afuera que está implicando grandes transformaciones.

Otra continuidad es la preeminencia en el sector auxiliar de las funciones relacionadas con el ramo educativo y el desarrollo económico. En ambas ramas han surgido nuevas unidades. Al igual que en el caso del área staff, estos son cambios dentro de la continuidad.

Respecto a los cambios, podemos anotar que además se intensificaron los procesos de construcción de infraestructura para el desarrollo, no obstante, la situación económica imperante en los últimos meses obligó a detener, paulatinamente, el ritmo con el que se había iniciado.

De todo lo anterior se puede adivinar la pronta transformación del sector central, un cambio localizado, concentrado en un área de gobierno específica, que podría darse en dos vertientes; por un lado la incorporación de funciones de gobierno fundamentales que actualmente están atomizadas en varias organismos, como lo puede **ser la salud** pública, o la adecuación de una instancia coordinadora de acciones para promover el desarrollo regional.

En el sector auxiliar se han efectuado algunos acomodos, y se requieren otros, a efecto de lograr una reagrupación funcional. La creación anunciada de unidades en este sector suponen un crecimiento moderado,

equivalente a su compactación, a efecto de atender asuntos prioritarios de la agenda gubernamental, con los mismos recursos o, de ser posible, con menos.

En el mes de mayo de 1995 el grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento, cuerpo colegiado integrado por los titulares de las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración, y de la Contraloría, encargado de definir aspectos específicos de la política de gasto corriente, autorizó la implantación de las nuevas estructuras de organización del sector central de la administración pública.

Las estructuras mencionadas derivaron de un gran esfuerzo de concertación y análisis, iniciado desde el comienzo de la presente administración, en 1993, y que César Camacho Quiroz apoyó decididamente, a efecto de hacer de ésta una administración más racional y eficiente.

El proceso de reestructuración de la administración pública, en nuestros días, se encuentra en etapa de implantación y diseño, al haber iniciado, con fructíferos resultados hasta ahora, la etapa correspondiente en el sector auxiliar. Ello constituye el ejemplo más reciente, de gran impacto, de un ejercicio prospectivo y del diseño de estructuras de organización.

Los criterios generales adoptados para el proceso de reestructuración fueron la adopción de estructuras orgánicas sólidas y racionales, que sustenten con eficiencia el desarrollo de planes y programas; la racionalización y compactación de las estructuras, fundamentalmente en los niveles intermedios; la orientación de las propuestas de reestructuración hacia la desconcentración de órganos y funciones; la eliminación de tramos de control y de niveles jerárquicos innecesarios, y la revisión y planteamiento de modificaciones al marco jurídico-administrativo; asimismo, se procuró evitar al máxima, la creación de subsecretarías; suprimir todas las áreas que mostraran una linealidad administrativa; evitar, en lo posible, el desdoblamiento, de direcciones de área en subdirecciones y centrar la supresión de unidades en las áreas que realizan funciones adjetivas.

Cabe señalar que en ningún caso la compactación trajo como consecuencia la suspensión, retraso o disminución de las metas o de los programas de trabajo comprometidas y se derivan del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.

# IIL Vigencias

El concepto sobre las *quod uigents* expuesto por Julián Marías en su libro "f.a Estructura Social" fue retomado del pensamiento de José Ortega y Gasset. La intención del humanista español era utilizar ese concepto para explicar la conformación de las sociedades modernas de la Europa occidental durante el siglo XIX.

Ese término puede ser aplicado a diversos estudios de carácter estructuralista, como éste, que sin duda, y como se mencionó desde el primer apartado, está influenciado por ese marco de referencia. Esa influencia es evidente en este capítulo.

El objeto de estudio, señalado en el capítulo anterior, ha sido delimitado en el supuesto de un medio ambiente estático, o si se prefiere, en el supuesto de que puede existir independientemente de su contexto.

No obstante, en tanto fenómeno social, existe una multitud de elementos más o menos vigentes, los cuales ejercen, en ocasiones con su sola presencia, e incluso al dejar de existir, alguna influencia (vigencia) sobre el ente en cuestión.

Esos elementos se encuentran en el contexto y éste es único e irrepetible; es decir, no acepta divisiones arbitrarias, una vigencia aparentemente lejana puede tener un impacto directo, mientras que otras que parecen cercanas permanecen *in partihus.*

Para efectos de análisis, es factible dividir el contexto a partir de las vigencias en: internacionales, nacionales y locales. Esto permitirá recuperar el contexto en el cual se desarrolló la estructura de organización de la administración pública del gobierno del Estado de México.

Una vez contextuado el estudio, se abordarán las razones de la selección aparentemente arbitraria del año 1969 como inicio de este estudio, con base en el análisis de Santiago Velasco, siguiendo su planteamiento respecto al cambio deliberado de la administración estatal y complementándolo con otras aportaciones respecto a los ámbitos federal y estatal.

## *3.1 El período* 1969-1994

En ocasiones parece, ante la contemplación de los hechos, que lo más significativo de los últimos años es la década de los ochenta, o incluso la segunda mitad de la misma; en esos momentos se ignora que para ser factibles hechos tan sorprendentes como la caída del socialismo real, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa del este o, tratándose de la realidad nacional, que se conocería, en 1994, la torna de posesión de un Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos con el sustento social más grande de la historia, o que las versiones oficiales reconocieran la existencia de grupos armados subversivos localizados en varias partes del país, era necesario que las condiciones estructurales fueran más o menos propicias. Y se olvida que el origen de esos hechos históricos se encuentra en la mundanidad, en la vida cotidiana y en los acontecimientos excepcionales. Como apunta Enrique Krauze: "...no puede negarse que la historia, cualquier historia, es mucho más que biografía; tampoco, que si algo enseña nuestro tiempo es la inexistencia de leyes inmutables, Descreer de lo primero conduce al culto de la personalidad; dudar de lo segundo significa negar la intencionalidad individual y la relativa indeterminación que, por suerte, conforman la pasta de que está hecha la cotidianidad histórica." 103

Si se pretende estudiar la historia reciente es necesario remitirse a antecedentes ignorados por la aparente carencia de vigencia de las prácticas diarias. Aún los últimos estudios históricos, publicados por la escuela de los anales, que limitan sus alcances a fenómenos muy localizados de la sociedad, requieren tener una visión del conjunto. De este hecho resulta paradigmático el libro de Paul Kennedy (The Rise and Fall of the Greats Powers).

Este apartado pretende lograr esa visión de conjunto en la que aparezcan concatenados, porque lo están, entre otros, la reforma del Estado mexicano con el alza de los precios del petróleo en 1973; la preocupación del Club de Roma por las reservas de alimentos y energéticos en 1968, con el optimismo de la era de la información descrita por John Naisbitt y Daniel Bell y, por supuesto, de todos ellos con la estructura administrativa del gobierno del Estado de México y el crecimiento de la participación política de las mujeres. Estos hechos son

1111 Krauze, Enrique. *Siglo* de *Caudillos.* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, Distrito Federal, 1993. p. 17.

partes del contexto que con mayor o menor medida son vigentes en el objeto de estudio, habrá que observarlos a todos juntos para que en el futuro la influencia contingencia) de uno de ellos no sorprenda

***En el mundo***

| os elementos del ámbito internacional que sintetizan la situación socioeconómica y política internacional que influyó en México son principalmente la economia mundial, la política internacional. particularmente las relaciones entre México y los Estados Unidos y Latinoamérica, la política económica y el ambiente social.

El año de 1969 inauguró un nuevo trato para los estudios preocupados por vislumbrar el desarrollo futuro. La paranoia de la humanidad respecto al potencial destructivo de la energía atómica y el crecimiento exponencial de la población en relación con los limitados recursos naturales, acapararon la atención de los analistas de la época.

Las proyecciones similares a la elaborada por el Club de Roma decían: "Cada día se .suman 220,000 personas a la población humana. Durante este siglo la población ha crecido a Lasas sin precedentes. de cerca de 1,600 millones en 1900 a cerca de 5,000 millones en 1986. Alrededor de 80 millones se sumarán este ano 119881 a la población, el equivalente a la población completa de Móxico. Esta creciente población significa un rápido crecimiento en la demanda de agua, comida, energía y materiales."""" [,¿i preocupación más grande correspondia ser resuelta desde la economía política.

l.a economía mundial eléctivttmente dependía en gran medida de los energéticos, principalmente del petróleo, lo que a su vez impactaba en el resto de los principales indicadores. Como lo demuestra Ricardo Campos, a una economia mundial centralizada se aplicaron directrices de carácter global, las cuales se dirigieron a lograr una mayor disciplina fiscal y presupuestal y a implementar medidas de recuperación.

El obstáculo más grande para la economía mundial fue el conflicto petrolero evidenciado con el alza del precio del barril en 1973. lo que trajo consigo una serie de secuelas; el fortalecimiento de lo organización en bloque de los países exportadores de este insumo, el endeudamiento

| | **Bi rnec l** . O. V NUnNU 1. n.1[llps.i M1: 1 ***/*** nv *do1 Slgf LI.* | **ducnil l'** **.' Barios** S a, Centro **de f st ldio.s** Pn 1 ct vos, Niex l) _ t,i tu ed Dril, **1988. p. 4(5**

desmedido del tercer mundo, especialmente de países como Brasil y México, y el inicio del llamado debate norte-sur.

Durante estos veinticinco años, además de enfrentar grandes retos, la economía mundial estuvo construyendo una amplísima red de comunicaciones y telecomunicaciones mucho más eficiente, el desarrollo tecnológico ha sido muy importante. Igualmente, se implementaron nuevas tecnologías para la obtención de reservas energéticas con las que antes no se contaba y la producción de alimentos ha aumentado.

Los analistas internacionales aceptan que "...todo lo que sale de la tierra se conseguirá de sobra durante lo que resta del siglo y probablemente durante mucho tiempo más. Desde mediados de los años ochenta ha habido comida más que suficiente para alimentar a la población mundial; el hambre persiste por problemas políticos y de distribución."[105] También se considera que ninguna nación rica o pobre ha instituido un sistema de administración de sus recursos totalmente eficiente, aunque estos sistemas seguramente son factibles y todas las naciones tienen ejemplos locales de excelentes prácticas administrativas. El manejo de recursos es una área ideal para la cooperación internacional.

La economía ha evolucionado al grado de modificar sus principales preocupaciones, en una interpretación ética, en la actualidad el reto radica en reducir los niveles de desempleo en todos los países, lograr una mejor distribución del ingreso y promover el ahorro y la inversión.

Para los países en desarrollo una alternativa viable para alcanzar estos objetivos y para lograr, además, abatir los altos índices inflacionarios y reducir los montos de sus deudas con el exterior, radica en la integración comercial.

Las perspectivas más prometedoras de la economía mundial apuntan hacia la cuenca del Pacífico, al grado de que ya casi no se habla de el lejano oriente: "La región asiática que baña el Pacífico es en extensión el doble de Europa y los Estados Unidos. Hoy Asia tiene la mitad de la población mundial y para el año 2000 tendrá dos terceras partes, mientras que Europa sólo tendrá el 6%. Asia es un mercado de 3,000 millones de dólares por semana. De cualquier modo que se mida la cuenca del Pacífico es una poderosa presencia mundial. Esta vastísima región se extiende desde la costa occidental de América del sur hacia el norte hasta

m5 Naishitt. Op. cit. p. 6,

el estrecho de Bering, de ahí a la [ex] Unión Soviética y luego al sur hasta Australia." 10°

En estos años el mundo capitalista logra superar cada uno de los obstáculos que se presentaron. La economía mundial, copio unidad, está a salvo de las catástrofes que se habían pronosticado. No obstante, perduran diferencias abismales que no permiten decir que la economía mundial ha tenido éxito, solo se debe aceptar que ha sobrevivido. En la actualidad, la economía, en el aspecto comercial y de consumo, es mundial, es ahora más que nunca una sola. Sin embargo, se sustenta en diferencias regionales, nacionales y al interior de los países que ya no permiten la aplicación de las directrices generales para librar esos problemas. Ahora existen modelos que pueden ser aplicados con más o plenos éxito en cada caso, salvar esas diferencias y eliminar los rezagos no puede esperar los efectos en cadena de la apertura comercial, es imperativo no abandonar, e incluso incrementar, con nuevas estrategias, la promoción del desarrollo.

En el ámbito político internacional los casos paradigmáticos de estos años fueron los movimientos populares de tipo contestatario de los anos setenta, secuelas de la década anterior y, para los años ochenta, movimientos como Solidaridad en Polonia, la emigración masiva hacia occidente en Checoslovaquia o Alemania Democrática, los conflictos étnicos y religiosos en la URSS y en Yugoslavia y las políticas reformistas como la Perestroika y la Glasnost en la ex-Unión Soviética, lo que trajo como consecuencia una configuración del mundo completamente diferente a la que se conocía desde los primeros años de la posguerra )°r

En México, la política internacional con el poderoso vecino del norte confirmó su importancia, ya que además, éste es el principal acreedor. "En la década de los setenta se inicia una nueva etapa de la relación entre los dos países. Los anos dorados o de la llamada relación especial empiezan a enturbiarse por factores de carácter tanto interno como externo. Estados Unidos pasa por su primera crisis desde la época de la posguerra y, entre sus medidas de carácter global, recurre a un impuesto especial a las importaciones que tiene serios efectos en las exportaciones mexicanas. El gobierno de México decide regular la inversión extranjera, con especial dedicatoria a las empresas norteamericanas, y Estados

"^ *Ibírlern . p.* **161.**

Cfr. Centro **de In vestí ga° ión para el Desarrollo** A. C. *Pulitir* ***a Exterior pwn*** urn Mundo *Nueoo.* I:d. Diana, M **éxico**, **I)istrito Vederal**, **1992. p. 102.**

Unidos, por su parte, multiplica las restricciones arancelarias a los productos mexicanos. Los trabajadores migratorios empiezan a verse como un problema serio en Estados Unidos y el tema del narcotráfico empieza a manejarse con criterios políticos y como instrumento de presión.'loa

El régimen de Luis Echeverría vivió vaivenes, también en su política exterior, en los últimos tres años cambió el rumbo hacia un destino más seguro: "...es importante dejar bien claro que a pesar de los excesos retóricos de Echeverría y de su política tercermundista, su gobierno acabó reconociendo los límites a los que se enfrentaba. La crisis económica interna, e incluso la progresiva concentración del comercio con Estados Unidos, terminaron por imponerle a su gobierno una actitud de pragmatismo. Por ejemplo, a pesar de las magníficas relaciones personales con varios líderes del movimiento de los no alineados y de la coincidencia de posiciones ideológicas, la adhesión de nuestro país nunca fue confirmada. Otro tanto ocurrió con la OPEP, organismo del cual México nunca fue miembro. El gobierno de Echeverría buscaba con estas omisiones evitar un rompimiento con Estados Unidos." 109

El regreso a la política pragmática fue evidente al cambio de gobierno; en contraste con la política de rechazo al sionismo abanderada por Luis Echeverría, López Portillo buscó el provecho más inmediato. Firmó con Israel un acuerdo *stand by* para abastecer a aquel país de petróleo en caso de que Irán hiciera efectiva su amenaza de embargo petrolero."110

No obstante el estira y afloja en las relaciones con nuestro principal socio continuó presentando dos constantes: número uno, unas declaraciones cosméticas de nuestro país que le proporcionan una auto determinación que la mayoría de los países al sur de nuestras fronteras envidian y, número dos, la presencia de conflictos reales ante situaciones coyunturales.

En este tenor la acción más espectacular de nuestro gobierno fue el apoyo brindado a Omar Torrijos en las negociaciones para recuperar el canal de Panamá, pero siguiendo la opinión de los investigadores del CIDAC, esta política, en algún sentido desafiante a los Estados Unidos, no

1, ' Crees Rosario y Smith, Peter. (CoordsJ *La Política Exterior y la Agenda* México-E+tados *(Inicios.* Ed Fondn de Cullura Económica, Méxieq Distrito Federal, 1989. p. 47

109 Cenfo de Investigación para el Desarrollo A.C. Op, cit, p. 77.

11 ` Medera p, 79.

lo fue tanto si consideramos la anuencia del propio presidente Carter por devolver el canal.

En contraparte, una diferencia real entre las dos naciones se presentó a finales de la década y se derivó de la aceptación del gobierno mexicano de recibir al Sha de Irán, depuesto recientemente, quien vino a vivir a Cuernavaca, y que realizó una visita médica a Estados Unidos de la cual no podía regresar porque el propio gobierno mexicano le negó la visa. En esos momentos la embajada estadounidense en Teherán estaba ocupada con cincuenta norteamericanos como rehenes cuya liberación dependía de la entrega del Sha. Esta situación coincidió con el activismo en contra del régimen somocista en Nicaragua, lo cual requería una nueva interpretación del principio de no intervención -rector de nuestra política internacional-. Más adelante se sumó el conflicto salvadoreño.

El cambio de gobierno y el inicio de la década de los ochenta fue muy tenso, la situación en México era muy grave, particularmente desde la perspectiva económica, mientras que "En el exterior las cosas no están mucho mejor. Persiste un entorno económico desfavorable. México se disciplina en lo interno y en lo externo, dentro de los márgenes, logra mantener una relación financiera cine se torna cada vez más desgastante y con menos resultados reales. La apertura económica deriva en resultados positivos, como es el dinamismo sin precedente del sector exportador y el saneamiento absoluto de la balanza de pagos, y sin embargo no es posible alcanzar la recuperación económica. Las perspectivas de una recesión en la economía norteamericana son crecientes y variables externas fundamentales cono las tasas de interés, los precios del petróleo y las nuevas oleadas proteccionistas derivan en una mayor incertidumbre respecto al futuro inmediato."'"

En esta etapa, por parte de Estados Unidos, se introduce una "...rígida legislación en materia de trabajadores migratorios con criterios altamente politizados que relegan la naturaleza económica del fenómeno y con efectos claramente perniciosos en la relación. El problema del narcotráfico adquiere dimensiones sin precedente en la agenda bilateral y se dan situaciones divergentes ante organismos multilaterales, en donde tradicionalmente Estados Unidos había mostrado un amplio margen de tolerancia " 112

"' Giren- *Op- cil.* p. 48.

"' /G[den^. p. 49.

Hacia el sur, Miguel de la Madrid prosiguió con la política exterior de su antecesor. Parte de la explicación de este hecho fue la convicción del gobierno de que la política hacia centroamérica era popular entre sectores políticamente claves en México. No obstante, ahora los esfuerzos se encaminaron a buscar una vía diferente, que fue la de crear y participar en organismos internacionales ad hnc como Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de los Seis, etc. Es decir, no se abandonaba la orientación política pero se buscaba ejercerla en foros multilaterales para evitar así una confrontación directa con Estados Unidos."" 3

En los últimos años de su gobierno el presidente de la Madrid y su homólogo estadounidense propiciaron el mayor número de reuniones de negociación, con o sin su presencia, pero siempre poniendo atención en sus resultados.

Esta tónica cambió, el final del período de gobierno en México coincidió con el de los Estados Unidos, ello permitió a los presidentes Salinas y Bush reorientar la relación; se promovió la creación de frentes comunes para administrar los problemas del narcotráfico y de la migración de trabajadores, y se iniciaron las negociaciones para crear un mercado común. Estos asuntos constituyen, a partir de entonces, los principales puntos de la agenda de las relaciones bilaterales. Asuntos conflictivos por naturaleza que provocaron algunas crisis en esta etapa como el caso de los asesinatos del agente de la DEA Enrique Camarena o de Norma Corona que fueron los detonadores que evidenciaron los altísimos niveles en los que había penetrado la corrupción en el gobierno mexicano y la supuesta relación de políticos con el tráfico de estupefacientes. Con todo, estas crisis fueron controladas, los casos parcialmente resueltos como los de Zuno Arce y de Alvarez Machain no provocaron una caída de grandes políticos como se esperaba, y en cambio si sirvieron como paliativos de ese gran problema. Curiosamente, la crisis de las relaciones con Estados Unidos no provinieron de la corrupción, el narcotráfico o la migración de ilegales sino de la desgastada situación de la economía doméstica norteamericana, que, como siempre, buscó en la frontera sur a supuestos culpables. Esta situación de crisis provocó que se enfocara la atención de la opinión pública en los problemas anteriores, y que se les diera una interpretación en la que aparecían como elementos estructurales que provocaron la situación grave de la economía interna.

" Cenfm de 7nveetigación pura el llesarrnlln A (i_ Op. rif. p Ag

Todo lo anterior aderezó la sucesión presidencial en los Estados Unidos; permitió el resurgimiento de un sentimiento nacionalista de derecha (que fue capitalizado políticamente por Ross Perot y recientemente por Peter Wilson), y contribuyó a abrir el paso al triunfo de Bill Clinton.

En lo comercial fue sin duda un logro la integración económica con Canadá y Estados Unidos, pero como se mencionó anteriormente, la solución que las nuevas relaciones comerciales plantean, no incluyen, en el mediano plazo, la eliminación de los rezagos regionales.

En plena reforma del Estado mexicano se apareció, de pronto, la posibilidad de una guerra de trascendencia internacional, en ese contexto, México se encontró con que participar en el mundo como socio comercial puede ir de la mano con otro tipo de acciones, no todas compatibles con nuestra tradición histórica. "En la constante definición de este tipo de acciones y decisiones, previsiblemente se forjará la política exterior futura del país.'01°

La economía nacional fue impactada por todos estos hechos; se gestó una situación financiera asfixiante, que vivió su período más grave en el principio de los años ochenta y que aun no ha sido resuelta; "_.a partir de 1973, con la crisis petrolera y el colapso del sistema monetario internacional, se empezó a percibir con claridad la aparición de un sistema económico global. Las múltiples redes de comunicación, su mayor eficiencia y la disminución de sus costos; avances en la transportación; la integración de las economías mediante el comercio y las transacciones financieras, y la enorme y creciente dependencia de la economía mundial de unas cuantas fuentes energéticas concentradas geográficamente y de alto valor de uso, crearon una verdadera economía global que integró la producción de múltiples países. Más importantes todavía fueron las transformaciones que experimentó la producción manufacturera a nivel mundial dando lugar a vínculos profundos entre un número cada vez mayor de países." ue

En este contexto, México no podía quedar aislado, el presidente Luis Echeverría Alvarez propuso el desarrollo compartido como sustituto del desarrollo estabilizador y al acelerado crecimiento del gasto público como medio para reactivar la economía. Esto último si bien no parecía muy

lnry,'», p. 178.

"- lhúlm_p 102.

congruente con las directrices mencionadas, (que operaron con mayor presencia a finales de los setenta) al principio de la década era aceptable, considerando que se estaba financiando con los recursos cuantiosos provenientes de la venta del petróleo, lo que le daba al país una aparente ventaja competitiva.

Esta tendencia económica continuó en el período de López Portillo llegando a niveles extremos al plantear a la nación el reto de prepararse para la administración de la abundancia en la que hipotéticamente viviría el país. Se intentaron programas financiados con el excedente petrolero para tratar de abatir la pobreza extrema como lo fue el Sistema Alimentario Mexicano, pero su naturaleza subsidiada, la inobservancia de reglamentaciones y el uso patrimonialista e irresponsable de la administración y de la sociedad los llevaron al fracaso.

La devaluación monetaria, la fuga de capitales, la inflación y la crisis tamizaron el último año de gobierno y fueron la herencia para Miguel de la Madrid. En este período de gobierno se inició sigilosamente la reforma estructural, la lentitud de las decisiones daba la impresión de que no se tenía una idea clara de algún proyecto de nación. Ahora, podemos observar que era una forma obligada en las condiciones de poca credibilidad en el gobierno y resurgimiento de oposiciones políticas que pondrían en peligro la estabilidad; se preparó el camino para la develación de un proyecto concreto lo que implicaría una gran tarea.

El ajuste estructural que enfrentó en sus primeros años el gobierno de Carlos Salinas de Gortari siguió algunas líneas constantes, así "...contempla como orientación fundamental la apertura económica. Con ese objetivo se entra en un proceso paulatino de liberalización comercial que se acentúa frente a las crisis recurrentes. Con una política cambiaria agresiva se promueve al sector exportador. La deuda externa, uno de los aspectos más complejos de este gobierno, logra negociarse con avances significativos pero no deja de representar un serio obstáculo al desarrollo. Como resultado de la desincorporación del sector paraestatal de la administración pública federal, se logró la concentración de un fondo de contingencia, que amortizó algunas de las grandes operaciones financieras que se efectuaron en el período como lo fueron las amplias negociaciones internacionales. [De hecho el uso dado al fondo lo consumió casi en su totalidad, y el resto desapareció con la reciente devaluación del peso frente al dólar]. Se promovió la inversión extranjera [con innovadores e inseguros instrumentos] como nunca antes, y en un principio, la

proliferación de maquiladoras en la zona fronteriza norte. En el comercio multilateral, se firma el protocolo de adhesión al GATT' lit y en fechas recientes el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

La política interna constituye una fuerza que se diseña y evalúa en cuanto a su impacto en las relaciones internacionales, en ese sentido los primeros años de nuestro período de estudio siguieron una política internacional diseñada para un frente interno; desde ese punto de vista fue efectiva, "se logró eliminar la guerrilla urbana y el régimen adquirió un cariz progresista que lo legitimaba ante algunos sectores que habían perdido la confianza en el gobierno a raíz de los sucesos de 1968.'"17 Pero, como se señaló arriba, el cariz progresista se financio con inflación y un excesivo endeudamiento con el exterior_

El más reciente cambio del titular del Poder Ejecutivo federal, parecía inédito en la historia reciente; un Presidente saliente en una situación de confianza renovada y con una imagen fortalecida en el interior y en el exterior del país: un Presidente entrante, con el respaldo electoral más importante en todos los tiempos, obtenido en un proceso claro y transparente, democrático, quizá como ninguno. No obstante, a partir de noviembre de 1994, se empezó a resquebrajar esta situación, evidenciando las debilidades políticas y económicas que hasta entonces habían podido ser contenidas con base en un ejercicio del poder estricto y único.

Las debilidades políticas del sistema encuentran sus paradigmas en los acontecimientos violentos del año pasado: la toma de San Cristóbal de las Casas y los asesinatos de Luis Donaldo Celosía y José Francisco Ruiz Massicu. A pesar de lo crítico de estos asuntos, el Presidente Salinas de Gortari logró ganar algunas batallas en la generación de opinión, llegando a convertir al Subcomandante Marcos y a sus declaraciones, en noticias de segunda plana en los meses de julio y agosto. Al mismo tiempo, las investigaciones sobre los crímenes políticos fueron afectadas por un tortuguismo bmecrático, en ellas se impusieron hipótesis en las que nadie creía pero que, en su momento, fueron aceptadas.

Las debilidades económicas mostraron errores del pasado sobre toda en los mecanismos de reprivatización de la banca, en el proceso de privatización de algunas empresas y en el lanzamiento al mercado de

Green_ *Op. rit.* 1989. p. 51.

^" Centra de Inva^rgnúan para el I)esarralln A (1. Op. c, . p. 78.

valores de documentos que alentaron una economía especulativa y que captaron inversiones de extranjeros que podían salir del país tan rápido, o más, de como llegaron.

A pesar de todo, México, como Estado soberano, mantiene sus márgenes de independencia, y su política internacional considerada por muchos analistas como pasiva, evita problemas, disgustos o confrontaciones con Estados Unidos. El sistema político mexicano, aunque ya considerado imperfecto, resulta funcional para la relación con las demás naciones. 118

Todos estos veinticinco años han estado como ninguna otra época acompañados del análisis de los intelectuales; desde novedosas propuestas estéticas hasta complejísimos avances tecnológicos en áreas que cada día se complementan más como la economía, la administración y la ingeniería de sistemas y la genética. Desde la paranoia de Quino, que expresaba en Mafalda el sentimiento de vértigo ante el potencial de la energía nuclear y la desesperanza de los países del tercer mundo, el nacimiento de la cultura pop, el olvido de nuestra centenaria cultura mesoamericana, pasando por Milton Friedman y la Escuela de Chicago, reconstruyendo la economía chilena y desde ahí influyendo a toda latinoamérica, y la aparición del SIDA, hasta la paranoia de Francis Fukuyama del fin de la historia al desaparecer la lucha de contrarios, filosofada por Heráclito y estudiada por Hegel.

En el ámbito administrativo Daniel Bell sintetiza este período, al afirmar que se han presentado cambios importantes en el desarrollo de las sociedades industriales con su impacto en las demás: "...la transformación de la empresa industrial por la emergencia de los gerentes como controladores de la organización; la composición cambiante de la estructura ocupacional derivada de la disminución del proletariado industrial, y la expansión de un nuevo estrato técnico y profesional; y la transformación del sistema político por la extensión de la burocracia estatal y el surgimiento de los tecnócratas políticos." 119

"" Cfr. Green. *Op. cit, p. 46.*

119 Bell. Op. cit. p. 123.

***En México***

El contexto nacional de nuestro objeto de estudio sin duda nos parece mucho más cercano, en él se distingue también una preeminencia de la economía como el ámbito que cobra una vigencia creciente, los otros elementos que lo moldean son la política interna y la participación política de la suciedad.

Vale la pena mencionar brevemente que durante el período reciente, anterior a 1969, esto as, en las décadas de los cincuenta y sesenta, la economía nacional había estado volteada hacia adentro. El modelo de sustitución de importaciones permitió cl establecimiento de una planta industrial más o menos moderna y diversificada. Sin embargo, para lograrlo, el gobierno creó un sistema discrecional de protección a las nuevas industrias que, al mismo tiempo que les permitió establecerse y crecer, las desalentó de competir por sus mercados. Asi, la planta industrial que se creo en el país fue exitosa, pero en condiciones de prolecc ion. Sus ganancias no reflejaban en terminos generales su productividad, sino más bien los niveles de protección y de cl iontelismo pulitico del que disfrutaban

Durante ese período la economía nacional creció en su conjunto con rapidez y mantuvo, en uno primera fase, hasta 1973, una relativa estabilidad de precios, dando lugar al llamado ntilagre mexicano. El sector agrícola fui, el primero en mostrar ciertos si iLomas de malestar. En efecto, el desarrollo de la industria se había logrado en parte con base en el sacrificio o en el olvido del campo mexicana Así, para 1965-1970 .se evidenció uno crisis del sector arcola, el cual no percibió crecimiento alguno a partir de este período y hasta 1980. era cuan Lo a la superficie agrícola cultivada. En 1968, se presentó el más grave problema de gobernahilidad. En respuesta, el gobierno comenzó a elevar el gasto público para cooptar a la sociedad. El crecimiento económico prosiguió *pero* ahora aunado a altas tasas de inflación.

En términos de los orgauianro.s internacionales esta situación, sumada a las mencionadas en el apartado anterior, provocaron la aparición de tina economía (le ficción, en la que había una disciplina fiscal, fundada en la relación especial del sector productivo de la economía con las autoridades, la cual, al término del desarrollo estabilizador, tubo que ser mucho niás flexible para evitar la fuga de capitales y con ello el financiamiento inflacionario. Este hecho alertó a los especialistas sobre los límites del crecimien Lo con inflación, lo que provocaría una crisis difícil de resolver.

Para fines de los sesenta y primera mitad de los setenta el crecimiento poblacional había logrado ya un desplazamiento de la pirámide hacia los sectores juveniles, lo que creó una demanda de empleo sin precedentes '...un país como México, que estaba presionado por la necesidad de ofrecer mayor empleo a la población creciente tenía dos alternativas: la primera, orientar el rumbo del programa de desarrollo hacia una economía de exportación; la segunda, continuar con la ruta trazada, remplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno. México optó por esta última opción." 120

En la segunda mitad de la década de los setentas "El proyecto económico se desboca. Frente a grandiosos descubrimientos de yacimientos petrolíferos, se apuesta a la permanencia de este recurso como multimillonaria fuente de recursos externos y, mientras la economía mundial se encuentra en franca recesión, México crece aceleradamente a tasas del 8%, contando para ello con abundantes excedentes financieros en cl mercado internacional y operando con una enorme flexibilidad en márgenes de endeudamiento, sobrevaluación, desequilibrios fiscales y sobrecalentamiento de la economía." 121 México se endeudó aprovechando los excedentes de dinero que los bancos occidentales reciclaban provenientes de los países productores de hidrocarburos. Durante esa administración los mexicanos conocieron un "boom" económico que logró ocultar las profundas grietas del esquema industrializador basado en la sustitución de importaciones, aunque no por ello dejaba de acercarse a su colapso.

Ese colapso llegó con el fin del sexenio y es ilustrado en los siguientes párrafos: "El gobierno lópezportillista había congelado las cuentas denominadas en dólares, impuesto un estricto control de cambios y nacionalizado la banca privada arguyendo que esta última había sido responsable de la fuga masiva de capitales que había venido ocurriendo durante los últimos años de su gestión. El sostenimiento de una política económica errada por más de una década culminaba con una inflación que se había salido de control, alcanzando a lo largo de los últimos meses de 1982 tasas anualizadas que sobrepasan el 150%. Finalmente, México

1211 Aspe Armella, Pedro. *El* Camino Mexicano *de la* Transformación Económica. Ed. Fnndo de Cultura Económica, México, Distrito Federal, 1993. pp. 21-22.

121 Cfr. Grcen *Op co, p. 47.*

tenía una deuda externa total de más de 83 inil millones de dólares y no tenía con qué cubrir los servicios de la misma."I2

Para 1982, co" la caída de los precios del petróleo, se pierde la principal carta de la apuesta y el alud del crecimiento económico desemboca en una crisis de la balanza de pagos sin precedente: '...agotamiento de recursos internacionales, déficit en cuenta corriente, derrumbe del Lipo de cambio, fuga )pasiva de capitales y un déficit fiscal históricamente inimaginable.'02'

En suma, José López Portillo dejó una estela de crisis económica, pero esta ocasión era incontenible; ni había dinero en el exterior, ni la economía mexicana podría haber sobrevivido sin una reforma estructural.

A diferencia de quienes le antecedieron en el cargo, Miguel de la Madrid inició la reforma más ambiciosa que el país jamás había conocido. De inicio tuvo que enfrentar diez grandes problemas económicos: 1) insuficiente nivel de inversión, 2) bajo crecimiento del nivel de empleo, 3) regulación excesiva, 4) insuficiente desarrollo tecnológico, 5) escasa colaboración entre la industria y los centros de investigación y desarrollo, 6) mínimo interés por la capacitación y el desarrollo de recursos humanos, 7) bajo nivel de organización, 8) marginación del crédito, 9) concentración regional de infraestructura y 10) carencia de políticas de exportación.

Cada una de ellas a su vez implica otra serie de conflictos en lo político, lo laboral e incluso lo cultural. La regulación implicaba, por ejemplo, la implantación de políticas de simplificación administrativa, lo cual a su vez también urgía a la desburocratización de la economía. Este proceso '...requiere suprimir procedimientos administrativos innecesarios y regulaciones obsoletas, tanto para disminuir el tamaño de la estructura administrativa gubernamental, como para eliminar presiones sobre costos e ineficiencias económicas. A pesar de que la motivación subyacente en la simplificación de procedimientos administrativos es con frecuencia similar a la de un programa económico de desregulación, resulta conveniente dirigirlos al definir políticas y asignar responsabilidades institucionales."114

rvs Centro de Investigación para el Desarrollo A.C- Op. rit. p 86.

'=' Grcea Op. *ad.* p. 47.

12t Cdrdoha Montoya, ,resé. " 1)iez Lecciunes de la Lie[ una Ecos ómica de Méxlco *Reo[ntn Nexos* 158, México. Distrito Federal Febrero de 1991. p 42.

A pesar de toda su gravedad esa situación no era inédita en el concierto internacional, como antaño, el Fondo Monetario Internacional tenía fórmulas y pronósticos aplicables a esta débil economía nacional; yen esta ocasión no había otra alternativa. "Cuando el déficit en cuenta corriente y la fuga de capitales han consumido tanto las reservas internacionales como las nuevas fuentes de financiamiento provenientes del exterior, el banco central se retira del mercado de divisas. Se produce una devaluación importante en los tipos de cambio nominal y real y es necesario buscar en el exterior fondos de emergencia. En la mayoría de los casos, el acceso a estos fondos se condiciona a la adopción de programas concertados con el Fondo Monetario Internacional, en los cuales se plantean recortes considerables en el gasto público, la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas de crédito restrictivas, así como un tipo de cambio real subvaluado." 25

Esta reforma se vio fortalecida en lo fiscal por el proceso de privatización que se inició en 1983. Durante los primeros años se implementó a un paso relativamente lento. Entre 1983 y 1987 las empresas privatizadas fueron 33 y su valor conjunto de venta fue ligeramente superior a 300 millones de dólares.

El costo social de la estrategia iniciada fue muy alto, durante todo su período el Presidente de la República no logró disipar la atmósfera de crisis, la cual incluso en algunos momentos se intensificó. "Entre 1982 y 1987, el salario mínimo general sufrió una reducción de 44.6% en términos reales, mientras que los salarios contractuales, incluyendo prestaciones, descendieron 40.5%. A pesar de la magnitud de la crisis, fue posible evitar cienes masivos de empresas y el crecimiento incontrolable del desempleo. De hecho, el empleo permanente creció, de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a una tasa anual promedio de 3.5%0 durante el mismo periodo, ligeramente superior al crecimiento de la fuerza de trabajo." 126

El proyecto de reforma económica se había iniciado dando algunos tumbos. Hechos coyunturales como los terremotos de 1985 y la caída de los precios de petróleo en 1986 se sumaron a las resistencias naturales al cambio. En esos años la disminución en la demanda de hidrocarburos y la posterior caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en

ree Aspe. Op. *cit. p. 15.*

Ibídem. p. 26.

**casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo período.**

**El balance seguía siendo negativo a finales del sexenio. Las transferencias de recursos con rumbo a México cayeron precipitadamente** de 7.4/ **del PIB en 1981** a -5.7 **en 1988** -'02' **De este modo, el país de ser un importador neto de capital del orden de 12 mil millones de dólares al año 1981, se convirtió en un exportador de los mismos.**

**Estos hechos se sumaron paulatinamente y en noviembre del año siguiente, México estuvo al borde de la hiperinflación, otros opinan que estuvo en el fluidoEra un momento en el que había que tomar decisiones trascendentes y rápidas, el final del sexenio se aproximaba y esto hacía más delicado el proceso decisorio. Ante ello, se tenían dos opciones: emprender otro intento de estabilización ortodoxa, o combinar el ajuste fiscal con fuertes medidas para realizar el cambio estructural y combatir la inercia inflacionaria. La primera opción habría significado muy probablemente una caída adicional en el nivel general de vida, mientras que la segunda, ante una baja credibilidad gubernamental, significaba la posibilidad de enfrentar al mismo sentido que otros programas no ortodhxos que habían fracasado poco tiempo antes. Léase planes cruzeiro y austral. Por supuesto se optó por la segunda, haciendo algunas adecuaciones.**

Las adaptaciones al plan de relbrma en México consistieron en:

1. Reforma fiscal completa.
2. Cambio completo en las instituciones que crean la inercia de precios; cambio en los mecanismos de formación de precios, lo cual incluye la eliminación de la indexación de los salarios y la liberalización del comercio.
3. Expansión de la demanda agregada regulada.
4. Precios relativos adecuados.

Esta estrategia correspondió operarla plenamente a Carlos Salinas de Gortari. Y las acciones más visibles fueron la instrumentación del llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la reforma fiscal, la privatización de empresas de propiedad estatal, la renegociación

r[9 *Ibídem.* p. 23.

de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial, todo ello como parte de un solo programa integrado.

El PECE, iniciado en el sexenio anterior, fue el primer acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, agrícola y empresarial para frenar las presiones inflacionarias. Esta estrategia es una muestra clara de una política moderna que se valió de los vicios de antaño como es la corporativización, este hecho caracteriza y diferencia el proceso de reforma en México del intento brasileño o del argentino.

Otra tarea fundamental fue la renegociación de la deuda mexicana y una tercera el déficit gubernamental de la deuda interna. La mayor parte del déficit gubernamental provenía de financiar las pérdidas de un millar de empresas propiedad del gobierno. Con vender la mayoría de ellas se resolvió gran parte del problema como lo analizó Carlos Bazdresch. Entre las empresas reprivatizadas estuvo Teléfonos de México lo que evidenció una más de las estrategias, ésta oculta ante los prejuicios de la historia nacional, consistente en lograr la concentración de enormes sumas de capital. Esta tendencia es el futuro deseable para el campo y la pesca mexicanos.

Complementariamente se logró la reprivatización de la banca mexicana, lo que a su vez permitió la conformación de grupos financieros integrados, con lo que se confirmó la intención de concentrar grandes sumas de capitales. Esta política implica riesgos en torno al comportamiento leal de los nuevos ricos y sus posibles vínculos con otras áreas de la economía al margen de la ley, pero el gobierno parece dispuesto a enfrentarlos.

Estos síntomas de la crisis parecen repetirse en 1994-1995, la falta de liquidez, aun para cumplir los compromisos más urgentes en materia de deuda externa e interna, serán saldados, parcialmente, por un enorme costo social y con recursos emergentes provenientes del exterior bajo condiciones de desventaja. Aunado a lo anterior, no existen fuentes propias de financiamiento y la planta productiva será afectada en sus operaciones.

Más grave aun, la única fuente de divisas propias, con reservas comprobadas por más de 650 mil millones de dólares, son los recursos petroleros (según información proporcionada por Jorge Díaz Serrano, en el programa de radio Monitor de Radio Red 10/02 /95). Empero, la política seguida en Pemex en los últimos años (creación de una estructura divisionalizada en sus operaciones), tendiente a la privatización paulatina de áreas no estratégicas, ha descuidado la capacidad extractiva de la

empresa. Lo que presurnibleniente, provocará que sea más rentable contratar la extracción-comercialización que realizarla directamente.

A pesar de ello la reforma iniciada por la administración salmista tiene rumbo, y en las condiciones actuales sería mas arriesgado caer en la tentación de reorientar la economía nacional hacia otro proyecto nacionalista, que buscar ventajas comparativas dentro de los procesos de intercambio comercial que ya se han establecido. Aprovechando la infraestructura de comunicaciones y la liberación de los procesos económicos al interior y de la reorientación de las funciones de la administración pública se debe continuar sobre esas líneas.

En materia de política interna, desde el ano de 1973, Daniel Cosío Villegas demostró que el sistema político mexicano se sustentaba en los fuertes pilares del presidencialismo, el corporativismo y la sucesión disciplinada en el poder. Este esquema empezó a resquebrajarse.

Nuestro período de estudio tenia muy fresca la memoria del movimiento (le 1968 y en 1971 se suscitó otro conflicto que tenía que ver con la represión y la violación de derechos fundamentales. Los derechos humanos eran tan sólo un tema académico cuya observancia en la práctica se hacía deficientemente

La política económica del país tuvo en el ámbito político su impacto correspondiente; en los primeros años guerrillas urbanas y rurales, destacándose la costa guerrerense por la virulencia de sus acciones y el secuestro del gobernador del esta(¡,), Una mínima participación política de la sociedad la cual veía a las procesos políticos, por ejemplo las elecciones, como un mero trámite. Los partidos de oposición muy debilitados por una competencia injusta en la que eran normales los apoyos materiales y morales que el gobierno cedía al Partido Revolucionario Institucional. La falta de credibilidad fue enorme e invadió al sistema.

En sus entrañas el sistema generó uno de sus problemas que a partir de la década de los ochenta ha sido una constante- la demanda de apertura de espacios de participación política a falta de mecanismos democráticos de ascenso al poder. La inquictod ger nin6 en la Corriente Democrática del PRI encabezada por Porfirio Munoz Ledo. cuya separación del partido junto con la de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano simbolizó la escisión más importante del partido.

Después de dejar la embajada de México en la ONU, Munoz Ledo regresó a la ciudad de México en octubre de 1985. Al año siguiente, el 15 de septiembre de 1986, Cuauhtémoc Cárdenas concluyó su mandato como

Gobernador del Estado de Michoacán. Entre el retorno del primero y el fin del gobierno del segundo se conformó un movimiento priísta disidente. En agosto aparecieron las primeras noticias sobre la formación de una corriente crítica coordinada por ambos y por González Guevara. Esta corriente presentó, el primero de octubre, en Morelia, su documento de trabajo número uno firmado, entre otros, por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. Enarbolando la bandera de la democratización del PRI y el regreso a los orígenes revolucionarios, Cuauhtémoc asumió el liderazgo de la corriente democratizadora. A pesar de que las tensiones entre el CEN del PRI y la Corriente Democrática se intensificaron gruadualmente lo cierto es que el rompimiento se produjo hasta el 4 de octubre, día en que fue designado como Candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Este hecho permite suponer, en opinión de Jaime Sánchez Susarrey, que la corriente nació con "un objetivo máximo y un objetivo mínimo: el máximo era abrir el fuego para influir en la designación del candidato; el mínimo, vetar a Salinas de Gortari. La disidencia priísta sufrió la primera derrota cuando se anunció la comparecencia de los 6 precandidatos: Ramón Aguirre, fue el primero en presentarse el 17 de agosto; le siguieron Bartlett, del Mazo, García Ramírez, González Avelar y, por último, el 27 del mismo mes, Salinas de Gortari."128 La derrota definitiva se dio el 4 de octubre. El 12 de aquel mes Cárdenas aceptó ser postulado como Candidato a la Presidencia por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y ese mismo día la Corriente Democrática hizo un llamado de repudio a la candidatura priísta. El día 28 el Partido Socialista de los Trabajadores manifestó su apoyo a Cárdenas, el 13 de diciembre se sumó el Partido Popular Socialista; luego se constituyó el Frente Democrático Nacional. Sólo el Partido Mexicano Socialista permaneció al margen y lanzó como candidato a Heberto Castillo, quien hizo campaña hasta junio de 1988, cuando renunció para apoyar a Cuauhtémoc Cárdenas.

Aparte, la nacionalización de la banca abrió heridas que activaron la vida política. Uno de los empresarios que arremetió contra el gobierno federal a raíz de ese hecho fue Manuel J. Clouthier, quien abanderó una nueva forma de nacionalismo empresarial y democrático que resultó sumamente atractiva entre la población urbana de las clases medias altas de los setenta, venidas a menos.

"^s Sánchez Susarrey, Jaime, Balance de la Reforma del Estado". Revista *Vuelta,* México. Distrito Federal. Diciembre de 1994 p. 37.

En un proceso electoral muy cuestionado de origen y que provocó momentos realmente tensos como la declaración del Secretario de Gobernación en el sentido de que el sistema de cómputo se había "caído", lo que provocó una atmósfera generalizada que hacía pensar que se había cometido un descomunal fraude electoral, Carlos Salinas de Gortari llegó a la Presidencia de la República.

En el análisis de los resultados electorales surgieron fenómenos que ahora son constantes como nos señala Gustavo Emmerich' "Los coeficientes de correlación permiten ver que si bien la correlación no es muy fuerte -a mayor porcentaje de analfabetismo, mayores serán los porcentajes de votos priístas. Inversamente, aunque aquí la correlación es más débil, puede decirse que a mayor porcentaje de analfabetismo menores serán los porcentajes de votación por la oposición (en particular panista) 12'1 Estos análisis urgen al planteamiento de nuevas estrategias de acción electoral.

A partir de entonces, el esquema del sistema político mexicano trazado por Daniel Cosio Villegas vivió cambios importantes, "_ los elementos que han contribuido a la estabilidad política vivida por el país son: el cambio sexenal de poderes: la concentración del poder y el control (negociado) de los principales focos de oposición; el control estatal de las principales centrales oficiales; y la disponibilidad, por parte del Estado, de excedentes para programas de desarrollo social selectivos." [1,1]

En esta modalidad política de la concertación y la negociación cupular de las organizaciones emergentes destacaron rápidamente personajes como Manuel Camacho Salís y José Francisco Ruiz Massieu, quienes además, en la más vieja tradición política mexicana, tenían la gracia de contar con la amistad entrañable del Presidente de la República.

Este esquema de la negociación ha estado presente en las múltiples reformas a la legislación electoral, en ellas ha habido una constante: la demanda de creación de mayores espacios de participación por parte de las oposiciones. Es válido preguntarnos si las bases panistas o perredistas; o mejor dicho los numerosos votantes de ambas fuerzas políticas en las ciudades y en las universidades o en los ejidos del centro y

'°' Eea,,,ich, Gustavo E. l0los , *Mapas.* Universidad Aulúnuma del Estado de México. Toluca, México. 1992. pp. 150-151.

°^ Ponce G., Dolores *y* Alonso C., Antonio_ *México* Hacu, rl Aflo *2010: Poh2ún Intvrna.* Fundación Javier Barros Sierra, Centro de Estudios Fruspectivos, México, Distrito federal, 1991. p. 147

**sur del país, con su voto respaldaron decisiones como la apertura del doble de espacios en la cámara de senadores.**

**El crecimiento de las fuerzas políticas de oposición, realmente es notorio en las crecientes cuotas de votación obtenidas; desgraciadamente no encuentran su origen en una inercia social por la democratización de la vida política, al menos no como la prensa lo ha interpretado, sino que continúa alimentándose de la desconfianza, la corrupción y la inexistencia de un estado de derecho de la vida nacional. "La corrupción está relativamente extendida como característica de la sociedad mexicana; no solo en lo político o gubernamental, sino en un sentido mucho más amplio. Ello dificulta que los procesos electorales estén exentos de irregularidades y que la práctica política en general sea más transparente. Sin embargo, las nuevas relaciones de poder entre los poderes federales, la mayor vigilancia ejercida por la sociedad civil, el mayor nivel educativo, la mayor integración del país a los flujos económicos y culturales internacionales, los procesos de descentralización y mejoras administrativas, y el menor personalismo y autoritarismo y algunos esfuerzos por renovar los valores nacionales, contribuyen todos a que mayores segmentos de la sociedad se opongan a prácticas corruptas. A pesar de todo, el proceso es lento y desigual."131**

**Respecto al estado de derecho se puede decir que cobró un papel central en la vida nacional; el estado de derecho violado tanto en lo administrativo como en lo político ha trastocado la vida nacional. Vivir en una sociedad regida por leyes y el respeto a las mismas es una condición necesaria para que haya avance económico, para que se desarrolle la sociedad y para que progrese el país 1...] No es casualidad que los mexicanos veamos a la ley como algo relativo, siempre sujeto a vaivenes y cambios, según soplen los vientos. México cuenta con leyes pero no con un** estado de **derecho." 132**

**Para que un estado de derecho sea factible es requisito indispensable que se imponga un principio de legalidad, su relevancia es inobjetable, pero su instrumentación es mucho más compleja de lo que podría parecer a primera vista. "El marco jurídico de cualquier país representa la evolución de esa sociedad y por ello no puede ser impuesto desde arriba. Por definición el principio de legalidad tiene que ser resultado de la**

***"' 16ídar2* p 236**

**IEubio, Luis**. ***El Principio* de *Legalidad***. Col. Textos **pera el Cambio**. **Miguel Angel** Pnrrúu- **Míxico, Distrito Federal**, **1994. p. 42.**

existencia de consensos sociales sobre los procedimientos para la aparición de las leyes y no al revés. Es en este sentido que México tiene un enorme camino por recorrer."133

A falta del principio de legalidad se ha dado el incremento de las instancias gestoras y negociadoras. Como lo estableció Giovanni Sartori: "Por un lado, se hace cada vez más difícil refutar la democracia, por otro lado, puede hacerse más dificil administrarla."101 Administrarla significa negociarla, regularla, comprometerla y ante todo controlarla.

Este es el contexto de las organizaciones en general y de los partidos políticos; una sociedad cada día más compleja y exigente, unos recursos públicos cada vez más limitados, una participación política mediatizada y sujeta a negociaciones. "Los partidos políticos debaten sobre asuntos que tienen muy poco que ver con lo que concierne primeramente a los votantes. En consecuencia los votantes se desaparecen y algunos de los mejores candidatos dejan su oficina o se rehusan a encabezar una causa, justo como los científicos abandonan sus estadios durante las crisis de los paradigmas." `

Las afirmaciones anteriores no ignoran las movilizaciones sociales de los últimos años en todo el país, pero principalmente en el Distrito Federal; no obstante, al parecer ellas mismas son negociadas, las más exitosas logran ser conducidas a canales de respuesta oficial previamente diseñados, lo democracia intenta ser controlada. "Las movilizaciones sociales de los últimos veinte años han perfilado un nuevo arreglo orgánico expresado a través de nuevas organizaciones sociales y de una oferta política novedosa, es decir, una alianza con el Estado para combatir la desigualdad social, pero basada en una mayor autonomía de los actores sociales. Estos buscan una forma de representación social basada más en convergencias programáticas y solidaridades sociales que en adhesiones orgánicas o en adscripciones ideológicas. Muchas de las nuevas organizaciones y movimientos han tenido éxito tanto en el medio urbano

*u1° lb02ml- p. 45*

ru Cita dn por Noyola-Op-ri4p. 7.

°1n Pcuplc wanted solved that che ſ,ld paradigma cid not adías- The pariies debated issues that had li tt.1c tu do widi vote¡s prim:1 y cnnce r^a. 1 lenoe voted turnot plunged, and of the hent uandideües leO ›¡Ice or refused w run in the tlrst ph,ce-Just as scientist olten abundan theu Gnlds Iluring paradigma coses- Oabarne Op. Ci/. p- 323

como en el rural probablemente porque expresan de mejor forma la heterogeneidad de las reformas sociales."136

La negociación y concesión políticas requieren ser vistas con objetividad, es inútil emitir juicios valorativos, en las condiciones actuales, la apertura negociada es el camino más viable. El proceso es irreversible. Las oposiciones debieran ser las primeras en aceptarlo, en tanto se han beneficiado de ello, empero, como apunta Medina "...tanto el PAN como el PRD han insistido tozudamente por la inclusión de disposiciones en las leyes electorales que prohiban el corporativismo en los partidos. Sin embargo, esos críticos han perdido de vista que en el tipo de sociedad hacia la que se encamina rápidamente el país requerirá más, no menos, intermediación y que la naturaleza corporativa será cada vez más necesaria."197 Esta afirmación es cierta, en tanto acepta que serán necesarias instancias de negociación política y que lo deseable sería que esas instancias sean los partidos políticos. Es errónea en tanto considera al corporativismo como esa instancia, el corporativismo como lo había conocido la sociedad mexicana y cuyo paradigma es la CTM, está en agonía, su enfermedad es terminal y de aceleración progresiva.

El nuevo esquema del sistema político mexicano está atomizando al viejo corporativismo. Durante 1989 los sindicatos afiliados a la COR fueron los que lograron mayores aumentos, con un 24% directo al salario y 7% en prestaciones; le siguen los llamados sindicatos independientes y los de la CTM (17.2 y 3.7%). Se observan más de 10 puntos porcentuales, en promedio, de la diferencia entre lo conseguido por la COR y la CTM. Los sindicatos centrales más oficialistas ya no están lestaránl a la cabeza. El viejo corporativismo pierde no sólo posiciones económicas, sino también posiciones políticas."138 Aunque en ocasiones de manera disfrazada esta afirmación es real.

En el Estado de México, en 1993 se vivieron dos procesos electorales en los meses de julio y noviembre; se renovó el poder ejecutivo estatal, y las 121 presidencias municipales y las 40 diputaciones locales, respectivamente. Con una votación histórica, el gobernador Emilio Chuayffet asumió el poder en septiembre, en esos días de fiesta lo único

180 González Tiburcio, **Enrique**. *Reforma del Estado y* Política *Social.* Instituto **Nacional** de Administración Pública, México, **Distrito** Federal, 1991 p. 44.

'37 Medina Pena, Luis. *La* Transición *Democrática.* Col. Textos para el Cambio, **Miguel** Angel Porráa, México, Distrito Federal, 1994. p. 12.

"" González. Op. cit. p. 52.

que no necesitaba eran diferencias internas para la selección de candidatos del PRI a las alcaldías y diputaciones locales. Es así que se respetaron las posiciones que históricamente pertenecían a los sectores, e incluso llegaron a recuperar algunas que habían dejado tres años antes. Casualmente, las protestas más airadas se escucharon en aquellos municipios que postulaban candidatos cetemistas y contra viento y marea se les sostuvo. El resultado electoral permite varias interpretaciones; por una parte se perdieron más alcaldías que nunca, malo; por la otra, el PRI obtuvo la votación más alta en la historia en este tipo de elecciones, bueno. Sobre todo considerando el proceso electoral federal, en puerta para ese entonces, de 1994. Algunas alcaldías perdidas postulaban a candidatos cetemistas en el norte de la zona metropolitana; resultado: por autodescalificación, esas posiciones muy dificilrnente volverán a postular al mismo tipo de candidatos, se reducirán problemas internos para la sucesión de 1996 y con un gobierno ya totalmente consolidado, el gobernador podrá *crear* las condiciones para que una nueva clase política del Estado entre en escena.

Por otra parte, están los grupos sociales. La sociedad no es totalmente pasiva aunque si, mayoritariamente elientelar. "La sociedad civil cobra cada vez mayor poder; las organizaciones populares se vuelven más numerosas y agrupan a más afiliados, La pérdida de capacidad de respuesta Idel gobierno primero y de los partidos políticos después] para dar solución a un número creciente de demandas hace que la sociedad civil tome en sus manos una cada vez mayor parte de la responsabilidad; las organizaciones formales e informales por la defensa de intereses concretos y específicos cobran mayor fuerza.'"°'

A las que han optado por su constitución formal se les conoce como Organizaciones No Gubernamentales (ON(.s). 'Sus fines son diversos y se ocupan de los más variados ternas como la ecología, los derechos humanos y otras actividades humanitarias. Estos organismos realizan una encomiable labor, pero, a la vez han proliferado con el mismo nombre membretes políticos que no representan a nadie pero que hablan en nombre de la sociedad civil.""o

{ **once**_ *Op. it.* p. 841).

Aguilar Arriolr, Et nl. Sociedad *C&^é(,* ***Organizacfonce*** **no** ***Gubernamentales.*** *Trn .....,n* ***u la Uumuonciu*** . Cel. Textos para **el Cambio, Miguel Angel Pun4a. México, Ilistdto** P'cdeeu 1, 1994. p 1

En este contexto queda claro que los gobiernos, nacional y locales, no se relacionan hoy con los mismos grupos de antaño, tratan ahora con agrupaciones que tienen una mayor pluralidad política y formas distintas de gestionar sus demandas. Ello requiere de un nuevo arreglo institucional y prácticas políticas y administrativas diferentes.

### *En el Estado de México*

Para describir uno de sus oriundos señala que: "El Estado de México es una de las entidades más importantes del país. Su situación geopolítica le hace vivir fenómenos económicos o políticos con gran intensidad. Su cercanía al centro de consumo y distribución más importante del país le ha permitido crear una de las plantas productivas mejor consolidadas que aporta más del 10% al Producto Nacional Bruto y concentra una capacidad exportadora muy significativa. Su población ha crecido de manera explosiva en las últimas décadas pasando de cerca de cuatro millones en 1970 a casi diez en 1990, según los datos censales. Es la entidad federativa con mayor tasa de inmigración y algunos de sus municipios han observado tasas de crecimiento mayores al 10% anual."141

En nuestro estado se han vivido intensamente los procesos económicos y políticos descritos en los ámbitos internacional y nacional, se ha participado en ellos y se ha estado sujetos a sus consecuencias. No obstante, el fenómeno más impresionante es el del crecimiento y la movilidad demográfica en un estado cada vez más diferenciado y plural. En el período estudiado los municipios conurbados a la ciudad de México y los siete que forman la área metropolitana de la ciudad de Toluca aumentaron sus tasas de crecimiento poblacional. Sin embargo, más de la mitad de los municipios mexiquenses continuaron expulsando población. Los municipios no conurbados a las ciudades de México y Toluca, que hace cuarenta años contenían al 80% de la población, disminuyeron su ¡importancia relativa en la entidad, abarcando actualmente a cerca del 20%.°142

14' Naime. Op, cit. p. 10.

142 Consejo Estatal de Población y Colegio de la Frontera Norte. *Estado* Actual *de la* Migración Interna e Internacional *de los Oriundos del Estado de Mbsico.* Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993, p. 26.

Este fenómeno es causa y consecuencia del crecimiento económico de la capital del país. La ciudad de México contribuyó a este crecimiento, primero ejerciendo un fuerza centrípeta de la población y recientemente ejerciendo una fuerza centrífuga moderada que ha trasladado a importantes grupos poblacionales de la capital, al Estado de México, extendiendo aquí las áreas urbanizadas con todos los beneficios y problemas que esto acarrea.

La integración de ambas entidades es total, son una unidad demo-geográfica; poco tienen que ver los pobladores de estas zonas de la entidad con los habitantes de los municipios sureños colindantes con los estados de Guerrero y Michoacán o los norteños vecinos de Querétaro y Tlaxcala. Esto por supuesto que determina relaciones comerciales, regionalismos y diferencias étnicas importantes, que no obstante se mezclan continuamente. Todo lo anterior apunta a un serio reto para las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México, ya que se constata la complementariedad entre los procesos económicos y sociales que se desarrollan en ambas entidades federativas. De esta manera es evidente que las políticas económicas, urbanas, sociales y fiscales que ejerce una de las entidades tienen un efecto poblacional y urbano inmediato sobre la otra, debido a que las políticas tienen fuertes efectos espaciales como es el casa de los incrementos en el control de uso del suelo en el Distrito Federal."""

Finalmente, cabe hacer mención del ¡lujo de migrantes del nuestro estado hacia los Estados Unidos. Durante los últimos siete años el estado se ubicó entre las principales quince entidades con mayor número de migrantes; esta posición varía entre las posiciones catorce y siete respecto a los otros estados. El destino también ha variado de Matamoros, Tamps. que era el cruce fronterizo más recurrente a Tijuana B.C.N. que es ahora, lo cual habla de las mejores expectativas que se ofrecen en California.

Los otros puntos de atracción son Mexicali, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo, la constante respecto al destino final son las ciudades de Los Angeles y otras del estado de Texas y hasta Toronto, Canadá, para quienes cruzan por Nuevo Laredo en menor proporción.

La conformación del poder político del Estado de México en el período estudiado es resultante del proceso de sustitución del gobernador sucedido en 1942, y vale la pena remitirse a ese entonces.

^" Hiernaux Nicolúe, Daniel *y* Lindo Villora, Alicia. ChuIcu eu Proceso *de Poblamiento.* Gobierno del Estado de México, Consejo 1?slalal de Población, Toluca, México, 1991. p. 46.

A principios de ese año fue asesinado el gobernador Alfredo Zárate Albarrán, con el aval del entonces Secretario de Gobernación, Miguel Alemán, se logró el apoyo en la Legislatura para que Isidro Fabela asumiera la titularidad del Poder Ejecutivo, y a partir de ese momento, aprovechando la fuerza del alemanismo, el gobernador fundó a la clase política estatal de los años setenta y gran parte de los ochenta y de los noventa. Debido a su origen, y al de los dos gobernadores que le siguieron (Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín), y a la legendaria labor política desempeñada por Carlos Hank González en Atlacomulco, se ha dado en llamar a éste, el Grupo Atlacomulco.

La existencia de tal grupo merece una discusión amplia, el mito que se ha generado en torno al mismo aun ahora es motivo de arrogantes poses de algunos políticos locales. Como lo señaló recientemente el entonces gobernador del estado, "...el único grupo político es el del Estado de México I...1 fuera de arrogancias regionales y orgullos localistas."144

Al gobernador lo asiste una razón histórica, como lo demostró un grupo de maestros de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, ya que en el estado existió otro liderazgo que procedía de la época revolucionaria y que se había consolidado en un excelente desempeño a cargo de la salud pública en el gobierno federal, lo que le había permitido a Gustavo Baz Prada aspirar a la misma Presidencia de la República que ocupó el político veracruzano.

En 1957, por segunda ocasión desde 1914, Baz Prado asumió la gubernatura y con la integración de su equipo de trabajo, y la historia misma de la política estatal, mostró una inquietud integradora, hubo continuidad en las políticas administrativas, como lo muestran en esta etapa los escasos siete cambios macroadministrativos registrados durante su gobierno. Hablar de grupos, al menos en el ámbito académico, requiere una reflexión más profunda.

Lo cierto es que el heredero de estos liderazgos, sin discusión alguna, fue Carlos Hank González. A su llegada a la gubernatura se consolidó su influencia, misma que perduró en el primer plano de la vida política del estado. Más que resultante de la acción concertada de un grupo, fue de un buen desempeño en el que influyó muchísimo la considerable derrama económica, producto de la política de gasto social de los gobiernos federales, y a un crecimiento y modernización de las principales ciudades

144 Chuayffet **Chemor, Emilio**. Discurso *Pronunciado* con *Motivo del* Homenaje de *don* Isidro *Fabela Alfaro*. Atlacomulco, México, 1994.

del estado. No obstante, este mismo hecho propició el surgimiento y su incrustación en el grupo de nuevos liderazgos regionales fundados en la urbanización de la zona metropolitana y de los procesos de aeoamulación de un gran capital producto de la misma, como se comprueba en los municipios de Naucalpan, Texcoco Y Choteo y sus zonas de influencia.

En los estilos de gobierno en nuestro estado se han detectado constantes: "Así como los fabelistas encontraron su línea conductora en el alemanismo, le¡ hanhismol encontró la suya primero en el echeverrismo y después en el lópezportillismo: se incrementó inusitadamente el gasto público, acompañado por la creación de empresas paraestatales y nuevas dependencias públicas, y todo ello aderezado con un discurso populista que retomaba algunos de los viejos tópicos del cardenismo."115 Más adelante el fenómeno se repitió en los ochenta con Alfredo del Mazo González respecto a Miguel de la Madrid Hurtado.

Otra constante: 'Salvo las excepciones de les gobernadores Salvador Sánchez Colín (1951-1957), con formación como ingeniero agrónomo y carrera profesional desarrollada en el área de su especialidad, y la de Alfredo del Mazo González (1981-1987), por su experiencia hacendaria y financiera, todos los demás gobernadores y colaboradores cercanos han sido políticos de carrera, en los últimos tiempos han venido cobrando importancia en el manejo del sector público grupos de especialistas. Su creciente presencia se vincula con la complejización y diversificación del sector público del estado." 116

Pero la conlbrmación del poder político también incluye a las oposiciones y su participación en los procesos electorales. "Los partidos de centro izquierda, y de izquierda han cambiado reiteradas veces de nombre y alianzas. En 1981, el PPS, el PCM, el PST y el PARM obtuvieron un total de 4.3% de los votos. El PPS, el PSUM, el PST y el PARM obtuvieron -en conjunto- 10.2% de los votos en 1984, y el 10.317(, en 1987. En 1990 el PPS, el PRD, el PRTZ y el PARM alcanzaron un total de 23,8% de los votos."1A7 La tendencia ha sido similar en 1991, en 1993 y 1994 con la variante de que los partidos políticos se fusionaron, cambiaron o desaparecieron en cada proceso.

" **Solazar Medina**, **Julión** IGoord ) **Estructura** ***y*** **Dinámica** ***del Poder en el Estado de*** **México. Universidad Autónoma del Estado de México** , **Toluca, Estado de México, 1993.** p. 17.

'^° ***Ibídem. p. 13.***

'47 **Etnmetich** . **Op, cit. p. 138.**

En lo administrativo baste por el momento recordar que "durante las décadas de los setenta y ochenta se observa, no sólo un crecimiento importante del sector central de la administración pública, sino en el sector paraestatal que en buena medida ha apoyado el papel del estado como promotor del desarrollo." 148 Y para los años noventa, en consonancia con las políticas federales, se inicia un proceso de redimensionamiento de la administración pública, así como la implantación de programas de carácter general como la simplificación y modernización administrativa (modalidad estatal de la desregulación) y se procura una adecuación de la estructura a la atención de programas vitales; el redimensionamiento no necesariamente significa reducción, sino readecuación funcional. Con esto crece el área staff, lo cual proporciona una nueva morfología de la administración pública estatal.

### *3.2 La estructura **organizacional** bajo el estigma del cambio deliberado*

El hecho de haber establecido el año de 1969 como año de inicio de este trabajo descansa en tres razones: 1) el concepto del cambio deliberado desarrollado por Santiago Velasco; 2) el desarrollo político alcanzado en ese año en la entidad; y 3) el proceso evolutivo de la práctica administrativa estudiado por Hiekman, que provocó un reordenamiento de lo gobiernos locales en México yen otras partes del mundo.

Siguiendo a Santiago Velasco, a partir de 1969 la administración pública del Estado de México se caracteriza por la incorporación de la planeación administrativa en sus formas de operación.

A partir de entonces, la definición de políticas, el diseño de procedimientos, el establecimiento de objetivos y la evaluación de los resultados alcanzados rigen la actuación de todo el aparato público, con un carácter normativo, consistente, flexible y guía en la toma de decisiones.

Este proceso se llevó a cabo en dos etapas, la primera siguiendo una racionalidad focal y la segunda guiada por una racionalidad global. La primera de ellas se presentó de 1969 a 1981, y consistió en la búsqueda de la racionalización en determinado sector o rubro administrativo.

1^" Naime. Op. cit, p. 13.

La segunda se presentó de 1981 y continua hasta la fecha. Como sp nombre lo indica, esta racionalidad busca la eficiencia y la eficacia en la estructura del aparato público en su amjunto V Se le ha llamado modernizaciña a(lnlin1stnlti va.

Previsiblemen lo, en el futuro la racionalidad focal determinará los procesos de cambio y reestructuración del aparato público estatal.

El estigma del cambio deliberado comprende los períodos de gobierno de:

1. Carlos Hank González (16 de septiembre 1969 al 15 de septiembre de 1975)
2. Jorge Jiménez Cantú (del 16 de .septiembre de 1975 al 15 de septiembre de 1981).

   Alfredo del Mazo González (del 16 de septiembre de 1981 al 21 de abril de 1986)

4. Alfredo Baranda García (21 de ahril 1986 al 15 de septiembre de 1987).
5. Mario Ranrón Beteta Monsalve (del 16 de septiembre de 1987 al 11 de septiembre de 1989).
6. Ignacio Pichardo Pagaza (del 11 de septiembre de 1989 al 15 de septiembre de 1993).
7. Emilio Cbuayffet Chemor (del 16 de septiembre de 199'3 al 1 de agosto de 1995).
8. César Camacho Quiroz (del 1 de agosto de 1995 al 15 de septiembre de 1999).

El concepto del cambio deliberado se dilérencia de la realidad administrativa anterior a nuestro período de estudio en la que ",la acción de la administración pública estatal siempre estuvo presente catira ulando y orientando el desarrollo, para lo cual definía y replanteaba. de manera permanente, la estructura organizativa del gobierno para que ésta se adecuara a las necesidades que demandaba el acelerado desarrollo social.."1d1 Esto no significa que, por ejemplo. el proceso de crecuniento en los años setenta haya sido planeado, previsto y dirigido por la

" ' *lb,ilrnl. p.* 13.

administración pública, como hubiera sido deseable. Pero si significa que las formas de administrar la cosa pública tenían esa intención y que se inició un esfuerzo serio y sistemático en ese sentida La prueba latente es que las grandes obras que se desarrollaron a partir de esa época (léase el Paseo Tollocan en la ciudad de Toluca, el desarrollo urbano de Cuautitlán lzcalli, el centro comercial Plaza Satélite en Naucalpan y la construcción de los parques industriales de Toluca, Atlacomulco y Teoloyucan, entre muchas otras) aunque con algunos problemas, siguen siendo funcionales a pesar del crecimiento que rebasó todas las expectativas.

La segunda consideración que justifica esta delimitación temporal tiene que ver con el desarrollo político de la entidad y se sintetiza en tres hechos: 1' La transformación que en la evolución política de la nación significó el movimiento estudiantil de 1968; 2° La implantación del desarrollo compartido como estrategia que sustituyó al desarrollo estabilizador; y 3° La coyuntura de la muerte o retiro de los más destacados líderes políticos.

Hechos que fueron capitalizados con habilidad por Hank González y que le dieron a la entidad relativa continuidad administrativa, desarrollo económico generalizado, estabilidad y disciplina y unidad entre la clase política estatal.

La tercera razón la propició la evolución de la teoría administrativa a nivel internacional y que consistió en las llamadas etapas de la administración cualitativa/humanística.

Según Hickman éstas se presentaron a partir de que los administradores entendieron la necesidad del cambio a partir del **siguiente razonamiento**: "**Si durante determinado lapso una organización** ha desarrollado una serie de respuestas para tratar con eficacia cierto tipo **de problemas**, **y de pronto se ve ante otro, que exige una solución** diferente, puede caer víctima de sus éxitos anteriores y ser incapaz ante el nuevo desafio; por tanto, para enfrentarlo, debe anticipársele o, al menos, **prepararse a enfrentar nuevos desafios**, **sin saber precisamente cuáles."1 °**

**Esta inquietud evolucionó en las etapas descritas por Hickman en el** cuadro siguiente.

',° Hickman, Richard y Silva, Michael. *Cómo Organizar hay Lrrrpresas con Futuro. Col.* **Management**. **Ed. Granea**, **Buenos Aires**, **Argentina**, **1992. p. 23.**

| ETAPA | INQUIETUDES DE LOS ADMINISTRADORES | RESPUESTA ORGANIZACIONAL |
|---|---|---|
| 1.1970-1980. | Posicionamiento competitivo exitoso en el mercado. | Planeamiento estrat@gico. |
| 2. 1980-1985. | Desempeño y ejecución superiores para lograr excelencia. | Conformación de la cultura empresarial. |
| 3- 1985 1990. | Adaptación al aumento y acel eración del cambio. | Innovación general. |

Hiekman. Ricnard y Silva, Mict,ael. *Como Organizar hoy Empresas con Fufum.* Col. Management Ed. Granica, Buenos Aires, Argentna. 1992. p. 41.

Este fenómeno no sólo se presentó en México, sino que a partir de 1969 se detectó un flujo internacional de los gobiernos locales para ser mejores y responder a las necesidades mós preocupantes, motivados por raznues peculiares. Y aquellos que no lograron adecuarse a los nuevos retos vivieron derrotas para las que no estaban preparados "Esta mera realidad va a hacer una vida muy difícil para nuestras instituciones públicas, para nuestro sistema de educación pública, para nuestros sistemas de salud y bienestar, para nuestras autoridades eri materia de vivienda, para, virtualmente, todos los programas burocráticos creados por el gobierno antes de 1970. No es accidental que durante los setenta perdiéramos una guerra, perdiéramos la fe en nuestros líderes nacionales, se reiniciaran problemas económicos y experimentáramos una reforma fiscal. Años en los que el choque entre lo viejo y lo nuevo se intensificó. El resultado fue un periodo de stress en el gobierno americano.'°a'

Estas tres corrientes se agrupan dentro de lo que entendemos por el cambio deliberado y es el mareo para dar inicio al estudio de la acción que ejercieron las vigencias generadas por el contexto mundial, nacional y local -

t.' Thes , new r uedos. have mulle lite very diRcult Gin our publ lc institutions don our publlc edueation .s-vstem, fin- our public health caro proó'rams, for our pul)]¡( hmrsing uuthoritiea, fin, virnrally every large, burcaucratie program created by Kwernoment before 1970. It was rto accident that during the 1970's we lost a war, lost faith in our nationals leaders, endured repeaeed economic problems, and expenenced a urx volt In the vears lince the clash between old and new has only intensifed- The result has heen n period of enm'mus strees in fvnerican government. Osborne. Op. ca. p- 16.

## 3.3 *Las vigencias por considerar*

Las vigencias, como elementos determinantes del diseno del futuro (l eseado, requieren ser explicadas; es decir, justificar su inclusión como vigencias en nuestro objeto de estudio, para ello es necesario revisar de qué manera impactan en la estructura de organización.

Esa revisión se intenta en los subíndices de este apartado e incluye una definición, elementos que las caracterizan, explicación de cada uno de ellos y de la relación con las otras vigencias con las que interactúan.

Las vigencias se enlistan, para su análisis, en el supuesto de que pueden ser separadas unas de otras; la realidad demuestra que la mavoria de ellas se afectan mutuamente.

### *Vigencias exógenas*

#### La influencia **internacional**

Barney, en su estudio sobre el futuro del mundo presentado al Presidente de los Estados Unidos en 1977, propuso estudiar las condiciones exógenas a partir de los siguientes puntos: 1) Relaciones México-Estados Unidos-Canadá; 2) Relaciones en la región América central y el Caribe; 3) Relaciones con América Latina; 4) Subsistema capitalista mundial; 5) Sistema mundial de comercio; 6) Sistema de la división internacional del trabajo; 7) Sistema medio ambiente; 8) Sistema demográfico; 9) Sistema financiero; 10) Consumo de alimentos; y 11) Consumo de energéticos.

El equipo de investigadores del Worldwatch compartía esas preocupaciones. Empero, durante la década de los ochenta esos elementos se han modificado y han aparecido otros de mayor importancia. Por ejemplo, la preocupación por la relación de fuerzas entre los bloques norte-sur y por el agotamiento de las fuentes de energía han perdido ¡mportancia relativa, ante nuevos adelantos tecnológicos y prácticas administrativas; esto último se ilustra a continuación: "Si se espera mantener y mejorar los niveles de vida, al tiempo que la energía se torna más cara, entonces el reeiclamiento de los materiales tendrá que remplazar a la economía del desperdicio. Algunas naciones ya han entendido esto. Por ejemplo, Holanda y Japón encabezan al mundo en el

reciclamientu de papel utilizando casi la mitad de lo que de éste se consume. En otras latitudes las legislaciones han aprobado el requerimiento de depósitos retm'na hl es de tul manero que más dul de esto., recipientes regrese para su recicl ,miento y nuevo uso."^ -

Por ese motivo resulta iría actual el diagnóstico de John Naisbilt quien identificó diez tendencias de las organizaciones para la década presente, cada una de ellas será explicada, procurando resaltar aquello que hipotéticamente afectará el desempeño de las estructuras gubernamentales, v serán obviadas aquellas que no tienen un impacto tan directo en nuestro objeta de estudio o en la realidad de nuestro país. Instas tendencias son. 1) La bonanza mundial de los noventa; 21 El renacimiento de las artes; 3) La aparición de] socialismo del mercado libre; 41 Estilos de vida mundiales y nacionalismo cultural; 5l La reprivatización del estado benefactor; 6) El auge de la cuenca de] pacifico; 7) El decenio del liderazgo femenino; 8) La edad de la biotecnología; 9) El renacimiento religioso del nuevo milenio; y 101 El triunfo del individuo.

*La borlQnra mundial de 1/4s nuo<oIto t* pesar de las grandes crisis, ln economía mundial ha demostrado una capacidad adaptativa muy importante, los ciclos kondraticv nos pernüten suponer repuntes aunque estén limitados a regiones y a n e cado.s específicos. La conservación de la energía se ha convertido en una cuestión con derecho propio NO habrá crisis energética que impida la bonanza global de los años noventa. Sencillamente, el metido está gastando menos energía y produciendo más. Son mínimas las probabilidades de otro shock como la crisis de la OPEP de 1974, después de la cual los paises de la OCDE, por medio de la conservación y la eficiencia, han reducido su ennstmro de energía en un 20,4 I...1 mientras tanto, el tuundo está produciendo mucho mas petróleo En el decenio que terminó en 1988 muchos territorios surgieron calllu productores i❑iportanles. En 1989 se unió a ellos Yemen del sur's"

Esta bonanza, por sí misma, sería insul iciente para abatir los rezagos en materia de niveles de consumo, su complemento, paro mantener una economía mundial funcional es el expansionismo comercial, en el que jugará un papel muy especial el desarrollo de la tecnología de Ins comunicaciones, al respecto hay en e! presente avances sin precedente; Estamos sentando las bases ele un sistema de caminos inte'uucionales (le

i^1 Srown. [estor *K El Es/edn dri M^rn<lo.* P1 Er **Cundo de Cultura k:mm^mirn. óléxian, Dist r itu FerienJ , 1984. p. 46.**

1 ' **Naisbltl . Op. ce. p 7**

comunicación. En cuanto a telecomunicaciones, vamos hacia una red mundial de la misma manera que en lo económico estamos creando un mercado global único." 154

Este fenómeno ha traído en las sociedades altamente desarrolladas una recomposición de la sociedad; en ella el papel de grupos dominantes ya sea por su mayor participación en los espacios de toma de decisión en las empresas, en los mercados o en los gobiernos es cada día más común. Al irse integrando paulatinamente esta situación está influenciando a otros países menos desarrollados como el nuestro, en los que la situación desigual de las regiones rurales y urbanas y centro-periferia se acentúa " los nuevos factores determinantes de la estructura social son la revolución científico-técnica, o lo que he denominado en mis escritos centralidad del conocimiento axial de la organización social, al mismo tiempo que el carácter del nuevo sistema de estratificación consistirá en la división entre las clases de científicos y técnicos y aquellos que no pertenecen a ellas."lss Esta realidad tendrá un impacto en la demografía y en el desarrollo regional que requiere ser considerado desde ahora. Este problema se traslada a nuestra realidad y es planteado como un reto. "La integración trasnacional tiende a segmentar a las sociedades nacionales generando diferentes mercados no solo económicos sino también políticos y culturales según su grado de internacionalización. Los grupos ricos de la ciudad de México, Caracas o Sao Paulo tienen un modo de vida (económico y cultural) equivalente a los de los grupos que viven en Nueva York o en París y alejados del tipo de vida que llevan sectores vecinos de su propia ciudad. Surge una nueva heterogeneidad estructural. Hoy la sociedad latinoamericana ya no es un archipiélago de islas sino un orden segmentado y ello cambia el carácter de la exclusión social."'-,s

*La aparición del socialismo del mercado libre.* Esta es una vigencia real, el efecto producido por el desmantelamiento del llamado socialismo real y del estado benefactor en el mundo fue propicio por seis razones principales: 1) la globalización de la economía, 2) el desarrollo tecnológico, 3) el fracaso del centralismo, 4) el alto costo del estado benefactor, 5) el cambio en la fuerza laboral que reduce su importancia relativa, y 6) la nueva importancia del individuo. El auge de estas razones es

"" *Ibídenc.* pp. 45.

'cs Boll. Op. cit, p. 137.

González. Op. cit. p. 67.

transparente en los países del exbloque socialista y tuvo un efecto innegable en México.

Ahora es posible afirmar que nuestro país "_-está por la reconstrucción de las relaciones económicas internacionales sobre bases más justas; por una reducción del gasto militar; por la abolición del proteccionismo del comercio mundial que limita significativamente las exportaciones de los países en desarrollo; y por el logro de una actitud coordinada hacia el problema de la deuda externa. Esta profunda inserción en el ,sistema de relaciones políticas globales nos permite decir que el desarrollo de largo plazo en México estará sumamente influido por los futuros procesos políticos at interior.'"sc

Previsiblemente México seguirá tres directrices en materia de desarrollo comercial: A) Desarrollo acelerado de industrias procesadoras de materias primas (sus productos cubrirán el mercado interno y externo con orientación hacia América Latina.), B) Integración-transferencia vertical a las etapas del ciclo de producción intermedia en los países industriales; y C) Traslado gradual del mercado de las industrias extranjeras instaladas en el país.

*La repriuatizaczón del estado tiene%tutor.* Si bien el debate respecto a la responsabilidad social del gobierno parece rebasado por la preoeupacibn por encontrar sistemas más eficientes de atención de servicios realmente públicos, al mismo tiempo la población pide que no sólo los individuos sino también el gobierno federal y los gobiernos estatales ayuden a las personas que no tienen Lecho y a otros desvalidos Así pues, el estado benefactor no ha muerto del todo En algún punto entre el liberalismo que promete el cielo y la tierra y del duro conservadurismo, están las interrogantes que el público realmente quiere que se aclaren: ¿cuáles son las responsabilidades legítimas para con los que no pueden valerse por sí mismos?

La atención de rezague sociales es un imperativo y corresponde su solución al gobierno. Sin embargo, la estrategia de atención se ha modificado paulatinamente; visiones come la reingeniería de procesos, la gerencia pública o la reinvención del gobierno dan cuenta de ejemplos de nuevas iniciativas gubernamentales para su atención, esto implica preparar una estructura para su atención al tiempo de desmantelar viejas burocracias que han demostrado su inoperancia. "La mayoría del pueblo

'" **fiarney** Op. *cit.* ***p*** **166.**

no quiere que el gobierno gaste inmensas cantidades de dinero en programas que no funcionan. Lo que quiere es una combinación de fondos oficiales y privados, dirigidos específicamente a oportunidades bien escogidas, situaciones en las que la gente ejerza su iniciativa fácilmente."'s"

Los gobiernos son presionados para resolver situaciones básicas cono la seguridad, la salud, la educación y la justicia. Dejan de lado asuntos como cl desarrollo económico y comercial en atención a limitantes presupuestales y políticas; asuntos como las relaciones laborales y el desarrollo urbano se regulan y vigilan pero no se interviene directamente en ellos. Esa libertad de las fuerzas sociales y económicas pronto cobran nuevas víctimas, ante una probabilidad de suma cero, sectores de la suciedad van quedando al margen del desarrollo, lo que engendra problemas de pobreza, delincuencia, enfermedades y descontento generalizado, este es un fenómeno mundial.

Paralelamente, existe una rápida proliferación de asociaciones transnacionales no gubernamentales. Estos grupos se dedican a todo: desde la educación, a la exploración oceánica; desde los deportes, a la ciencia; desde la horticultura, a la dispensa de ayudas en situaciones de calamidad. L_1 En su conjunto esas organizaciones o federaciones, representan millones de miembros y decenas de miles de ramas en muchos países. Reflejan todos los matices imaginables de interés, o falta de interés político."" >9

La combinación de problemas sociales que el gobierno no atiende preferentemente pero de los cuales es responsable, por un lado, y la proliferación de organizaciones no gubernamentales con intereses diversos, incluso el de la beneficencia pública, por el otro, brindan la posibilidad de generar alianzas que hagan viable la conjugación de esfuerzos para la solución de problemas sociales cuya atención no es privativa de los gobiernos.

*El auge de la cuenca del Pacífico.* Existe una opinión generalizada entre los economistas que hemos seguido en este trabajo en relación a la importancia de la integración comercial, y por supuesto que por sus dimensiones y por el alto desarrollo de la tecnología aplicada, la cuenca

' " NaisbiLL *Op_ c,¡ p.* 159.

del Pacífico hu despertado enormes expectativas. En ese sentido. esta tendencia parece muy transparente v no requiere majen oxplicacina,

Sin embargo, hay que p ra.slaraten( ión a las Vcutaj as cona pa ]'alivas que colocan a rata región en esa situación- Pan empezar, la región no es una aula, existen diversos desarrollas cn su interior.

Países corno Wxico, Chile o la India son VIsto6 cano miembros de la cuenca pu, accidente gcagráfícu V con cierto atractivo comercial por el potencial de sus enormes mercados, al mmro,s desde el punto de vista demográfico- Pero las puntas de Lorza de la región son pocos países' ❑demás de loa consagrados Ks( idos Unidos y Japón. los países líderes son Corea del Sur, Canadá y Siugapur.

La realidad de esos seis países está plagada de di lerCncias, dentro de las cuales resulta de capital importancia, por su impacto en el futuro y en los demás aspectos de la vida, los niveles educativos. Esta os la ventaja competitiva que hace de la cuenca del Pacífico el puntal del desarrollo capitalista pura el siglo veintiuno, pero demuestra terribles diferencias regionales, que por encima de lo, niveles in!laciouarius, montos de las deudas externas, condiciones de inversión, niveles de polución, elcóLera, exigen una atención innediaLa can la consecuente reacción de los gobiernos nacionales y sobre todo locales.

*Rl decenio (lel (idcm-ɵ) /enrrainr,_* Un lóndmenn mundial es la creciente participación de la mujer en todos los aspectos de la vida; en Mex1co, en roles como los de la política, se han destacado. 1 ,! participación creciente de la mujer en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional es evidente Desde 1988 las mujeres Co 111tituven nravoriaa numéri ca en el padrón electoral y, según opinión de Lodos los partidos políticos, en las tareas del proceso electoral promotoras sol voto, lepresentaci unes ante pesas directivas de casillas, ete. I...1 Al llevar con ellas a la arena política Sus propios intereses, las mujeres modificarán la [menda: su presencia activa en la política podría cambiar los modos de hacer esta última (tanto nnás cuanta más distintos sean los valores, disposu on, emotividad, etc. de hombres y mujercc ^.•^.^

Esta tendencia, acentuada por los altos niveles ed ucativo.s que están alcanzando, crin SU predominio numérico en la sociedad y con el desplazamiento en la pirámide pobincional, requerirá una atención creciente de las est'ucturas R'uhernanientales Este fenómeno no es en sí

*e, Up. , ii p íG*

mismo problemático pero sí es factor de influencia en las formas de organización que habrán de ser diseñadas.

*La edad de la bzotecnología*. Esta tendencia tiene profunda relación con el aspecto educativo, el desarrollo tecnológico y comercial; la situación resuelta de la economía mundial en relación con la disposición de energéticos suficientes se ha logrado gracias al desarrollo tecnológico. Dentro de este desarrollo, en los últimos años ha cobrado gran ¡mportancia el uso de la información, incluida la información genética contenida en las cadenas de ácidos ribonucléicos y desoxirribonucléicos que estudia la ingeniería biogenética y que permite la eficiencia en grado máximo de la reproducción de seres vivos que satisfagan las necesidades alimenticias y comerciales del ser humano.

Fuera de cualquier interpretación ética, este desarrollo es una situación real, que será modificada por la filosofía de las ciencias pero no será detenida. Por el contrario, su uso será tan necesario como el que se aplica en otras actividades sobre el manejo de otros tipos de contenidos informativos.

Así como la inquietud tan alejada de Blas Pascal por crear un aparato para codificar en lenguaje matemático la información, y el increíble desarrollo de la microelectrónica que lo hizo tangible en una computadora, afectaron la realidad inmediata de nuestras actividades, incluyendo, por ejemplo, las administraciones municipales en la actualidad, e influyeron en las formas de administrar la problemática de comunidades de nuestro estado; así influirá el desarrollo biotecnológico en los primeros años del siglo XXI, y en tanto tiene que ver con la provisión de insumos básicos más baratos y nutritivos, tan necesarios el día de hoy, por ejemplo, en comunidades mazahuas de San Felipe del Progreso; esa revolución nos afectará. El diseño estructural del gobierno del estado deberá considerarlo. 'Aunque nos encontramos sólo en el comienzo de la revolución biotecnológica (comparable con la revolución microelectrónica) no hay duda alguna de sus implicaciones de largo alcance.

Pensando en la agricultura en particular, podemos ver el uso positivo de la biotecnología para aumentar la productividad. Por ejemplo, pueden producirse nuevos cultivos mejorando las semillas o por microprogramaciónf _.l En cuanto a la producción animal, las biotecnologías están ya impactando la producción de hormonas, nuevas vacunas y tecnologías de reproducción. Están recibiendo atención aquellos animales que son de particular interés del mundo desarrollado, mientras

se atiende escasamente a los que tienen interés potencial para el tercer mundo (camellos, llamas, manatíes, etc.)FI

Queda pendiente definir cuál us d rol que habra de jugar el sector público en este tipo de fenómenos. Por lo pronto es fácil adivinar nuestro dependencia tecnológica en el corto plazo y la aspiración nada ambiciosa de contar con bienes de consumo que podamos intercambiar par tecnología, esto en el supuesto idílico del libre comercio autorregulado y justo; 0 tenemos la alternativa de desarrollar estrategias más aventuradas.

*El renacin[fento religioso del nuevo mitenm..lohn* Naisbitt entiende el renacimiento religioso como la vuelta a prácticas olvidadas o la defensa fundamentalista de convicciones de grupo, otros analistas hacen una lectura más profunda.

En cualquier caso, en el inundo entero se ha detectado *este* fenómeno, lo cual atañe a las áreas de gobierno interior. En México se ha presentado con otras variantes; más que el resurgimiento se ha dado un surgimiento y crecimiento de nuevos credos y sectas con los mismos efectos, entre otros, la división de los grupos sociales. La división, salvo en casos excepcionales, no implica situaciones graves. No obstante, en el futuro, cuando las diferentes concepciones del mundo hayan arraigado, es probable que se presenten conflictos en la convivencia de grupos.

El papel del gobierno debe ser sumamente respetuoso pero expectante, para lo cual debe ampliar en el ámbito estatal el contacto con los credos a efecto de tenerlos identificados.

*El triurz%o del individuo.* El triunfo del individuo significa que las personas priorizan sus propios intereses sobre los de la colectividad; empero, buscan la identificación de intereses similares en la comunidad. Las organizaciones no disponen de personas como si fueran simples elementos constitutivos, son comunidades de intereses definidos "la organización debe suplantar a la familia, el grupo, elcétera, del cual es sustraído el personal que se integra a la estructura a efecto de evitar la anomia, logrando así un proceso de integración y disposición mutua de colaboración para la consecución de los fines personales primero, y organizacionales después. Para ello la organización debe entenderse como un mundo social, con obligaciones sociales hacia sus miembros, además de

[illegible] **üarne**y. op.aéL n7

un instrumento competitivo para proporcionar bienes al menor costo a un universo económico de consumidores."192

Así se integrarán los grupos, partidos y las organizaciones con las que el gobierno estatal tendrá que conciliar intereses, para lo que es indispensable ensayar formas de negociación distintas a las que tradicionalmente se han practicado; ya no se trata de colectividades, sino de comunidades.

## La influencia **nacional**

Esta vigencia se compone de cuatro elementos: el demográfico, el económico, el político y el administrativo.

*En lo demográfico* es importante resaltar que se ha logrado controlar a nivel nacional el crecimiento, producto de técnicas aplicadas desde mediados de los años setenta. La población es mayoritariamente joven y en estos años está empezando a ingresar a trabajar incrustándose en niveles intermedios, lo que provoca la conjunción de dos generaciones formadas en dos etapas diferentes del país. "En el cambio generacional, quienes han ocupado posiciones de decisión durante los setenta, y en particular en los ochenta, se formaron en un época de auge económico, con todo lo que ello implica en la conformación de sus valores básicos. Quienes ocuparán los puestos de poder de fines de este siglo y principios del próximo pertenecerán a un generación en cuyos años formativos México vivió y está viviendo una severa crisis económica. Además, con el envejecimiento relativo de la población, la agenda política podría modificarse; la competencia por los puestos de dirección, incluyendo los políticos será mayor.'"63

Esta situación aunada a otras hace factible la instrumentación de políticas innovadoras y reduce, aunque no elimina, las resistencias al cambio.

La distribución demográfica en el país había vivido una lógica muy clara en años anteriores, los flujos migratorios del campo a la ciudad y de la periferia al centro motivaron diferencias regionales en lo económico y también en lo cultural. El centralismo se veía reforzado y la influencia del centro del país era inobjetable. Esta situación se ha modificado y en la

]6'd Cfr. **Bell.** ***Op.*** **cit. p. 333.**

161 **Ponce-** ***Op.*** **cit. p. 74.**

actualidad se observa una distribución más equilibrada; en las entidades existen ciudades que compiten en tamaño e importancia entre sí. Esta tendencia continuará, "crecerá el peso demográfico de regiones alejadas del centro, tanto un el norte como en el sur, lo que podría traer como consecuencia tensiones entre el poder central y los estados alejados, y pugna, políticas locales en esto, últimos ni activas y con mayor participación y presencia de la oposición. Podría haber además una mayor polarización entre el norte y el sin y a su vez entre éstos p el centro."1 J1 El primer paso en este punto será la revitalización del pacto federal y la exigenda de mayor autonomía de las autoridades locales, con la consecuente discusión sobre la disposición de recursos económicos.

*Iiesperlo a lo e, on.inlu o* el proyecta iniciado en 1932 ha logrado avances innegables, el rumbo no admite variaciones o indecisiones. El control monetario. la reducción pactada del índice inflacionario ensayada durante el sexcnio de Carlos Salinas de Gortari. la disciplina fiscal, la apertura comercial, el control del gasto y la creación de condiciones propicias para **la concentración** de capitales **serán constantes en la política económica.**

Pero, las medidas no han permitido saber qué rumbo siguen, a los primeros pasos dados paulatinamente se irán incorporando a un ligero **crecimiento de la economía fcon el consecuente aumento de la inllación1,** la liberalización de sectores económicos tradicionalmente cerrados a la inversión privada, la instrumentación de la nueva legislación agraria (con el nacimiento de latifundios), la promoción del ahorro interno y la promoción de la inversión en áreas cono la pesca mexicana.

**En el pasado aquellos logros macroeconómicos se alcanzaron co', base en las propias deficiencias que había engendrado la economía preferencial** de antaño. Por ejemplo la negociación de precios se centró particularmente en sectores líderes " para así aprovechar las estructuras de mercados oligopólicos, heredadas del proteccionismo de décadas anteriores ^- 1 No sólo se tomo en consideración el comportamiento de los precios de bienes comerciables, sino que también se actuó respecto a los eslabones de la cadena productiva. Así, los costos se distribuyeron equitativamente entre productores finales, de insumos y consumidores.""Estas formas pactadas continuarán a pesar del mínimo beneficio que se logre en favor de los trabajadores asalariados.

*1brd, ,* p.7-11

**Aspe**. *0p. etc.* P, J

Algunos de los que aquí hemos llamado logros no han concluido; es decir, sus efectos positivos se siguen obteniendo aun después de que fueron instrumentados; específicamente en el caso del control monetario el deslizamiento de la moneda se logró contener y se continúa sosteniendo. Otro caso es el de la reprivatización: "Un aspecto importante del efecto fiscal de la privatización es su permanencia. Los gastos del gobierno para la operación de estas empresas se eliminan permanentemente, mientras que los recortes presupuestales de emergencia en otras áreas, como inversiones, no se pueden mantener de manera indefinida."[166] Esto apoya el razonamiento de que no se perciben razones por las que el proyecto económico deba modificar su curso.

En contraparte, la crisis financiera iniciada en diciembre de 1994 y acentuada en los primeros dos meses del presente año cuestionan la estrategia económica seguida por el Presidente Salinas, "Muchos de los propósitos que se fijaron al principio de su gobierno no se cumplieron: las tasas de crecimiento de la economía y el empleo no alcanzaron las metas del Plan Nacional de Desarrollo; la concentración del ingreso persiste; la desigualdad social sigue siendo lacerante y el sistema de impartición y procuración de justicia aún demanda una reforma a fondo. Sin embargo, en estos seis años el país ha experimentado una revolución."164

Las razones no se quedan ahí, el modelo económico estaría incompleto si no se incluyeran áreas estratégicas del desarrollo, como lo son: energéticos, alimentos y comunicaciones. "Ya se ha tomado la decisión de privatizar los puertos, se han abierto las puertas para que la iniciativa privada inicie su participación en operaciones de generación de energía eléctrica. También se busca ampliar esta participación en algunos segmentos de la industria petroquímica y en los ferrocarriles, etcétera."lbs

Estas estrategias no pueden seguir siendo vistas como trampas maquiavélicas de personas faltas de valores nacionales. Son estrategias de un proyecto serio que busca condiciones de recuperación económica. Que pueden estar equivocadas, pero todas ellas son partes de un proyecto nacional que por lo visto es la única alternativa. La intención por supuesto debe ser lograr mejores condiciones de vida, para ello la deuda más grande del proyecto con la clase trabajadora es la promoción del

" *Ibídem. p. 46.*

**Sánchez**. O, cit. p. 35.

**Bazdresch**. Op. cit p. 5.

ahorro e inversión. Comparado con países con mayores tasas de crecimiento, en México las tasas de ahorro e inversión son bajas, por ejemplo, 111ientra4 que los países de la cuenca del Pacífico invierten aproximadamente O`; riel VIII en México apenas rebasa el 201& J...1 para sostener una tasa aceptable de expansión del ingreso per rápita, se requiere aumentar la tapa de ahorro privado, tanto interno como externo. J_.1 En consecuencia, la creación de nuevos instrumentos financieros también contribuye a promover el ahorro1'"

La acción gubernamental, en la actual situación de crisis, es obviamente incierta. por tanto, el análisis se limita en este punto a hacer 1neneión de algunos aspectos del deber ser. El gobierno federal, después del aumento de impuestos al consumo y la producción tendrá, lógicamente, tina mayor cantidad de ingresos y liquidez, el dinero se convertirá tse ha convertido, en un bien escaso, el siguiente paso. que es una medida impopular aunque no tanto armo la elevación de impuestos, debería ser el retiro pausado de circulante y su destrucción, ésto haría aun más escaso el dinero líquido, por tanto detendría los procesos de intercambio comercial. pero, a su vez, detendría, sin pactos ni limitantes, la inflación al asignar a los bienes, ente la escasez de dinero, un valor nlás adecuado a las et ndieiunes del mercado, es decir más real y con ellos una moneda mas fuerte. Más adelante, el siguiente paso sería gravar aun más el consumo, hasta en un 20',, y liberar el impuesto sobre la renta a niveles porcentuales competitivos con los de nuestros principales socios comerciales, digamos hasta en un 77r como máximo. Una moneda más fuerte, no subva1 uada, una economía liberada y políticas de aliento ala producción redundarían en una reactivación sin precedentes, con ahorro interno, ron finanzas pbblicas sanas y con posibilidades de competir en el esquema actual de libre comercio.

*k"l sistentc político nacional* goza de institucionalidad, entendida en la Concepción de Samuel P. Huntington: ' la institucionalización es el proceso por el cual adquieren un valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos ea particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de

1º' **Aspe** Op rrc. p 71.

institucionalización. Y también se podrán estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político."'-,')

La institucionalidad de organizaciones políticas como el PRI están fuera de duda, su adaptabilidad, complejidad y coherencia si bien son discutibles, siguen una lógica propia. Su autonomía entendida administrativamente es inexistente, pero políticamente obedece a la lógica descrita por Daniel Cosío Villegas en la que la disciplina y la alternancia en el poder requiere de un partido-agencia política que sea el conducto y mecanismo de ascenso y comunicación con los grupos sociales sectorizados.

Empero, una vez más la adaptabilidad de esa institución está sometida a prueba, y la está sorteando siguiendo una doble lógica; una que nace en el pasado y otra que mira hacia el futuro. Por razones históricas, pero sobre todo por compromisos políticos no puede haber un rompimiento con el pasado, romper con el pasado es romper con el sector de la sociedad que le es más fiel. Tampoco se puede ser el partido mayoritario e ir hacia un futuro en el que no se encuentra a nadie.

Estas dos lógicas se observan claramente en su organización. El partido se integra de un Comité Ejecutivo que realiza el trabajo político-administrativo permanente, esta sería su estructura técnica; además se integra con una estructura de sectores y organizaciones corporativizadas, aglutinadas en grandes centrales campesinas, obreras y populares, esta es la estructura que antaño movilizaba a la sociedad. Ambas, la estructura técnica y la de organizaciones y sectores obedecen a una lógica del pasado temerosa o impedida de romper con él.

Adicionalmente existe una estructura intermedia entre el pasado y el futuro que se desprende de las viejas corporaciones y que son agrupaciones más pequeñas que aglutinan a sectores más específicos de militantes, tales como el Frente Juvenil Revolucionario y el Consejo para la Integración de la Mujer. En cierto sentido estas son subconjuntos de las anteriores y se traslapan con ellos, así encontramos mezclas de juventud popular, jóvenes trabajadores, jóvenes profesionistas, jóvenes mujeres, mujeres funcionarias, etcétera.

PO 1Iun Lington P. Samuel. *El Orden Polílico* en las Sociedades ere *Cambio.* Ed. Paidós, Bueuos Airee, Argentina, 1991. p 23.

Por otra parte existe una estructura que mira hacia el futuro, hacia una sociedad de individuos y de comunidades, que voltea los ojos hacia los grupos urbanos de clase media que tienen una fuerza política potencial muy importante y que generan opinión en la sociedad; esta estructura está rezagada, oculta y trabajando sigilosamente, aquí se encuentra el Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, el Movimiento Territorial Urbano Popular, México Nuevo y otras, Esta estructura aspira a ser factor de modernización de la política del partido "...la modernización política significa una creciente participación política de grupos sociales. Esa participación ampliada puede acentuar el control del pueblo por el gobierno o viceversa, Pero en todos los estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno, y son afectados por ellos en forma directa. Así, pues, las sociedades políticos modernas se distinguen (le sus antecesoras por una autoridad racionalizada, una estructura di lérenciada y la participación de las comunidades."

El proceso de adaptabilidad (le esta institución seguramente pasará en los próximos anos del planteamiento del pasado al futuro teniendo como eje y coordinador a la estructura técnica corno vinculo entre ambos. No hay dudas respecto a sus posibilidades adaptativas, el camino está preparado.

El Partido Acción Nacional es otra institución probada por una lucha constante en la que es fácil distinguir valores importantes que la sociedad le ha reconocido. Que se, ha visto 1Lvorecida por los desaciertos del gobierno en acción, particularmente en estos veinticinco anos. Que ha logrado formas de participación política aunque muy localizadas y coyunturales pero que le han valido tina incremento de votos obtenidos en todas las elecciones v en todas las entidades de la República Es el partido político con mayor reconocimiento moral, Las instituciones políticas tienen dimensiones morales tanto cono estructurales. Una sociedad en la que las instituciones sean débiles carece de la capacidad necesaria para contener el exceso (le ambiciones personales y parroquiales. La política es un mundo hobbesiano de competencia implacable entre distintas fuerzas sociales, una competencia en la que no pueden hacer de mediadoras las organizaciones políticas mas comprensivas."1 '

*Jbídene.* p 12

*Ibfden p.* 186.

El PRD es otra fuerza política real al menos desde el punto de vista de los resultados electorales obtenidos; es junto con el PRI la opción política más dificil de caracterizar. Sigue una lógica cuestionadora y contestataria, como tal es contradictoria, ha pretendido, sin conseguirlo, aglutinar a los sectores populares y de la izquierda mexicana. Tiene una gran penetración en grupos poblacionales numerosos y participativos, pero poco propositivos. "Excepto aparentemente, una fracción del PRD, no hay fuerzas políticas con bases reales de poder, interactuantes y orgánicas, que validen la tesis de la ingobernabilidad, sean sindicales, profesionales, gubernamentales, militares, campesinas."13 Curiosamente un gran espectro de intelectuales y universitarios simpatizan con esta fuerza, pero solo eso, simpatizan, no militan ni asumen ningún compromiso por tratar de darle un proyecto propio a su partido. Su postura parece más de desesperanza y obligada ante la falta de alternativas.

Estas fuerzas políticas están escenificando un proceso de modernización de la política nacional. Según los estudiosos del fenómeno político en las sociedades en cambio la modernización se presenta en tres etapas: 1) hacia la concentración del poder, 2) hacia la expansión del poder, y 3) hacia la dispersión del poder. La segunda y tercera opciones consisten en "ampliar el poder para asimilar a los nuevos grupos movilizados de participantes en la política, para crear un sistema moderno. En una etapa posterior el sistema se encuentra ante las exigencias de los grupos participantes, de una mayor dispersión del poder y del establecimiento de fueros y controles recíprocos entre grupos e instituciones."'" Evidentemente México se encuentra en la segunda etapa y se dirige paulatinamente a la tercera. Pero el camino no es tan esquemático y lineal, habrán de presentarse algunos accidentes; como ya se observó, los partidos políticos actuales, aún siendo mayoría, no representan a la sociedad, ya sea por que su enorme tamaño engendra grupos y fuerzas contradictorias o por que debido a su poca representatividad no pueden aspirar mas que al reconocimiento moral.

Previsiblemente, en el futuro aparecerán nuevos actores moral y políticamente representativos de grupos y de sectores e intentarán forzar aun más los espacios para abrir nuevos escenarios en los que pretenderán

'11 Pérez Fernández del Castillo, Germán. *1 ingobernabilidnd: ¿Una Hipótesis* que se *Autoconfirma*? Col. Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa, México, Distrito Federal, 1994. p. 18.

1'4 Huntington. Op. cit. p. 146.

incursionar; los métodos serán distintos y no se pueden descartar la movilización y la violencia. "La relación directa entre movilización social e inestabilidad política parece muy razonable La urbanización, el incremento de los índices de alfabetismo, educación y acceso a los medios de comunicación social crean elevadas expectativas, que si no son satisfechas galvanizan a individuos y grupos y los empujan a la acción política. Ante la falta de instituciones políticas fuertes y adaptables, tales aumentos en la participación traen aparejada la inestabilidad y la violencia."175

Estos grupos nacientes y los existentes deberán diseñar una estrategia de acción electoral clara respecto al sector agrícola, ya que una consecuencia política fundamental de la modernización es la brecha que se produce entre el campo v la ciudad. Esta brecha es, en realidad, una característica política destacada de las sociedades que experimentan rápidos cambios económico-sociales. Es la fuente principal de su inestabilidad política y una de los principales obstáculos, sino el más importante, para la integración nacional. El reto es, por supuesto, en primer lugar, para las áreas de gobierno interior.

En este contexto se presentó el levantamiento en Chiapas de comienzos de 1994 cuyo análisis requiere un esfuerzo descomunal. Aquí lo más impoctante fue sin duda la señal de alarma y la vuelta de la mirada haría las minorías étnicas que habitan nuestro país. El proceso desarticulado de la economía tiene su parangón en lo político y esto se volvió evidente en Chiapas. El problema requiere un trabajo intenso de política y de administración pública y exige una revisión de las prácticas en todas las entidades federativas, Ante eso los comités y organismos de atención indígena, las coordinaciones de abatimiento de la pobreza extrema y la vigilancia respecto a los fines y usos de las organizaciones sociales requieren cuidado especial, esta vigencia es clara.

*En lo admis istratiuo* el país mantiene la tradición de un centralismo real y funcional a expensas do un federalismo formal disfuncional, "las lórmas administrativas de la administración pública federal se reflejan en los modos que adoptan las administraciones estatales. Es significativo el hecho de que las políticas de descentralización tengan un origen en el gobierno federal y no en los ámbitos gubernamentales estatal o municipal como resultado de un verdadero reclamo reivindicador del genuino

*lbídam,* P. 53

federalismo."[176] Tal situación por sí misma es la que más influye los cambios y adecuaciones de las estructuras organizacionales.

En su profundo estudio sobre el federalismo mexicano Ma. del Pilar Conzuelo y Rolando Barrera concluyen que "considerando, pues, la situación de las administraciones estatales como instituciones de administración territorial y atendiendo a su posición específica en el sistema político mexicano y a su relación con la administración central federal, se encuentra que existen dos factores condicionantes: el presidencialismo-partido y las fuerzas políticas locales."[177] Esta relación de fuerzas está presente en el ámbito estatal.

La tradición administrativa, combinada con esta vigencia, nos permite observar que lo que sucede en la administración pública federal se repite, con algunas variantes, en el ámbito estatal. Esto sucede, sin duda, en razón de la cultura política y de la dependencia presupuestal que tienen las autoridades locales de las centrales, y el esquema se reproduce entre cada ámbito y su inmediato inferior.

En el pasado, a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le siguió la aparición de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México; este hecho específico es paradigmático de la influencia del contexto nacional, y fue reforzado, por la decisión política de crear a esta dependencia por parte de Ignacio Pichardo Pagaza, gobernador en turno, que había sido el contralor en la administración federal.

Recientemente, el debate se centró en la probable creación de la Secretaría de Desarrollo Social, o su símil, en la estructura de organización de la administración estatal. En este caso, la influencia federal era la única vigencia para que esto sucediera; ya que el trabajo que aquella desempeña en su ámbito, en la entidad se atiende por diversas instancias, mismas que se coordinan con el gobierno federal para ejecutar los programas de desarrollo social; en todo caso, la única función que desempeña directamente la SEDESOL (organización e integración de los comités de solidaridad), la realiza, precisamente, con la colaboración de la contraloría estatal.

Pero la influencia de la administración federal sobre la local se ejemplifica con algo más. La propuesta de creación de la dependencia

[176] Barrera. Op M. p 19.

[177] *Ibídem.* p 83.

responsable de coordinar el desarrollo regional en la entidad, ahora, parece descabellada y absurda. Absurda, no porque hayan cambiado las condiciones sociales y los niveles de vida desiguales en las regiones del estado, o por que exista una acción específica de choque en contra de la pobreza extrema; sino, porque para la nueva administración federal, no parece ser ésta una actividad prioritaria, al menos no la principal, y porque esta dependencia es, en términos políticos, un estigma de otro estilo personal de gobernar.

En suma, la influencia federal es una vigencia real que se explica por una razón política, por encima de la razón administrativa, aunque en ocasiones éstas coincidan. Tal situación hace más dificil la previsión de los cambios y complica los planteamientos prospectivos; no obstante, el esfuerzo es necesario, y para mejorarlo es conveniente conceder mayor vigencia a los criterios políticos, formulados en atención a las costumbres locales, que a las observaciones (le la pura teoría de la organización.

### La influencia del contexto estatal

Del desarrollo socieconómico y la conformación del poder político en el Estado de México que fue mencionado en el apartado 3.2 se puede obtener una radiografía: "._el propio desarrollo económico es un proceso sumamente desestabilizador, y los cambios necesarios paro satisfacer aspiraciones en realidad conducen a exacerbarlas: 1) desorganiza agrupamientos sociales tradicionales, 2) produce nuevos ricos que no son asimilados por el orden político existente y lo ambicionan, 3) aumenta la movilidad geográfica, 41 acrecienta el número de personas cuyo nivel de vida está en descenso y de ese modo ensancha la brecha social, 5) no eleva los ingresos relativos, 6) exige restricción general del consumo, 7) no satisface las demandas de una población mas capacitada, 8) agrava conflictos étnicos y regionales y, 91 acrecienta la capacidad de organización de grupos. En la práctica proporciona un índice de inestabilidad política. 'lvs

Algunos de estos cambios han sido salvados y otros se están enfrentando, todos ellos son de importancia para el gobierno del estado y por tanto impactan su estructura de organización.

1^s **Huntin** ¡,rt,on_ Op_ ciL p. fí

La desorganización de agrupamientos sociales tradicionales es un fenómeno permanente, la conformación de la clase política es sin duda el ejemplo más importante. En los años setenta, con predominio pleno de la figura de Carlos Hank González y la influencia de Gustavo paz Prado, se inició el proceso de crecimiento desbordado de la zona metropolitana de la ciudad de México, este hecho se refleja claramente en el crecimiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano en la estructura de organización del gobierno del estado, particularmente en el sector auxiliar; en las zonas de crecimiento surgieron nuevos liderazgos que no desorganizaron a los tradicionales, pero que si se incrustaron en ellos y por tanto los modificaron.

Estos fueron representantes de los nuevos ricos que en el caso del estado si fueron asimilados en los espacios de decisión política. La movilidad geográfica ha sido evidente en sus dos sentidos, centrípeto y centrífugo moderado que ya fueron descritos.

La brecha social es clara y además determina diferencias geográficas considerables con el descenso del nivel de vida de amplios sectores de la población. No existen mejoras relativas y se restringe el nivel de consumo. Esta situación no ha satisfecho a todos los grupos sociales lo que ha provocado conflictos localizados por la posesión de terrenos o la asignación de servicios. En consecuencia, la capacidad de organización se ha profesionalizado y los grupos de presión se han convertido en burocracias importantes.

Gracias a la integración del poder económico y político que se ha dado en el estado, no se cumple cabalmente el esquema de Huntington y se ha logrado la estabilidad política, aunque con el precio de una incesante actividad de grupos de presión y de organizaciones similares.

## La influencia de otras organizaciones similares

Nuestro objeto de estudio tiene por símil a las estructuras organizacionales de otras entidades i'ederativas, por el momento basta con señalar que es común escuchar que el Estado de México tiene prácticas administrativas de vanguardia y que lo convierten en ejemplo de otras administraciones.

Esta afirmación se derivó de la reforma del año 1981 en la que ciertamente se tenía una idea clara de hacia dónde se quería llevar al aparato público y se aceleró el proceso de modernización administrativa.

Desgraciadamente esa aseveración ahora corre peligro de convertirse en un mito.

Como se observará, en 1981 se inició un crecimiento del sector central de la administración en sentido horizontal, esto creó una gran estructura que sumada al sector auxiliar en expansión proporcionó al gobierno un aparato que abarcaba a todos los asuntos públicos y a algunos privados. Esto provocó que otras practicas administrativas cayeran en desuso. Estas prácticas que ahora se requiere impletnentar y que no existen en nuestro estado, o que se manifiestan en lo mínimo, o que están renaciendo, tales como las formas colegiadas para la toma de decisiones, la existencia de comités y la atención multidisciplinaria de asuntos específicos, eran inoperantes por que aquí, a diferencia de otros estados, existían unidades que se encargaban específicamente de atender cada asunto.

El redimensionamiento de la estructura de organización ha hecho evidente que es necesario que operen realmente organismos como el COPLADEM, que se requiere trabajar de manera interdependiente entre secretarías y direcciones diferentes, que los órganos colegiados le dan consenso a las decisiones públicas y brindan la oportunidad de establecer un diálogo con grupos y comunidades y que la vanguardia que ocupan nuestras prácticas administrativas no es tal en las condiciones actuales; por lo tanto, es necesario reorientarlas.

En seguida se realizará una somera revisión de los organigramas de las administraciones públicas de otros estados. La selección de estos casos se hizo atendiendo a tres criterios: el primero de orden pragmático, por la disponibilidad de información; el segundo. (le orden analítico, procurando encontrar casos de administraciones estatales con realidades sociales que presentan algunas similitudes con la del Estado de México; y el tercero, atendiendo a realidades diferentes que apuntan hacia un estadio de modernidad por una vía distinta a la que aquí se está siguiendo. Estos casos son los de Jalisco, Nuevo León y Guanajuato.

*En el Pistado de Jalisco* existen en línea de dependencia directa de la gubernatura doce dependencias, a saber:

Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural.
- Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico.
- Secretaría de Fomento Turístico, Artesanal y Pesquero.
- Secretaría de Educación y Cultura.
Secretaría de Salud y Bienestar Social.
- Secretaría de Vialidad y Transporte.
- Secretaría de Administración.
- Contraloría del Estado.
- Procuraduría General de Justicia.
- Universidad de Guadalajara.

Establece algunos organismos auxiliares, con una interpretación muy particular del término auxiliar, "Art. 47. Con el carácter de organismos auxiliares funcionarán igualmente, y de conformidad con esta ley y con el presupuesto de egresos correspondiente las siguientes dependencias:

Departamento de Relaciones Públicas.
Departamento de Comunicación Social.
- Secretariado Técnico.
- Secretaría Particular.
- Secretaría Privada.
- Ayudantía.
- Unidad de Atención Ciudadana y Audiencia Pública."

Y por otra parte establece a los organismos paraestatales de la administración pública.

No existe división sectorial entre los tres tipos de unidades organizacionales que establece la Ley.

En la misma Ley, en sus artículos transitorios, se establece la sectorización de los organismos paraestatales, respecto a ocho Secretarías.

De sus organismos paraestatales la dependencia que sectoriza a más unidades es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, entre tales unidades sobresalen coincidencias y diferencias respecto a nuestro objeto de estudio. Entre las primeras está la existencia de un organismo dedicado a la construcción y mantenimiento de caminos y la coordinación municipal y regional con organismos operadores del servicio público del

agua potable. Entre las segundas destaca la absorción de las funciones de comunicaciones y de ecología dentro de este ramo.

Respecto a la promoción y desarrollo económico se consideran unidades para el desarrollo agropecuario, lo que habla de una reducida especialización y de un fenómeno limitado de departamentalización, al menos desde la perspectiva del análisis organizacional.

La Secretaría de Salud v Bienestar Social, junto con la de Educación y Cultura, tienen cinco organismos paraestatales sectorizados cada una; en la primera no se observan lazos respecto a la vigilancia y orientación respecto a la educación tecnológica, seguramente por el nivel de dependencia que ha sido concedido a la Universidad de Guadalajara y a pesar de la existencia de otras universidades públicas y privadas de importancia.

La Secretaria de Vialidad y Transporte, adecuada a la realidad metropolitana de Guadalajara, ha obligado a la especialización y a la administración del sistema de tren eléctrico, esta peculiaridad en nuestro objeto de estudio depende más de los mecanismos de coordinación que se logren con las autoridades de la ciudad de México.

*En vl caso de N¢eao* León existen catorce dependencias de la gubernatura, por tanto un mayor tramo de control y una dispersión de actividades en el núcleo de operaciones.

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General de Gobierno.
- Procuraduría General de Justicia.
- Secretaria de Administración.
- Secretaría de Fomento Industrial y Comercial
- Secretaria de Fomento Agropecuario.
- Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Secretaria de Obras Públicas y Transporte.
- Secretaría de Educación y Cultura.
- Secretaría Estatal de Salud.
- Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad.
- Secretaría de Programación y Desarrollo.
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Establece un conjunto de organismos descentralizados, fideicomisos públicos y las entidades y empresas ele participación estatal mayoritaria. serán considerados cono organismos paraestatales del Poder Ejecutivo y

forman parte de la administración pública del estado. El sector paraestatal se regirá por la presente Ley y demás disposiciones que le resulten aplicables.

*En el estado de Guanajuato,* a su vez, existen nueve dependencias, a saber-

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Administración Financiera.
- Secretaría de Planeación.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación, Cultura y Recreación.
- Secretaría de Salud y Seguridad Social
- Secretaría de la Contraloría del Estado.
  Procuraduría General de Justicia.

Establece también un sector paraestatal de la administración integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos o juntas que funcionen en el estado.

La Secretaría de Gobierno tiene el mayor tramo de control, absorbe unidades que en nuestro objeto de estudio atienden otras secretarías.

**Presión de los grupos extraorganizacionales**

El ejercicio de la administración pública estatal es un trabajo político de cara a la presencia de multitud de intereses individuales y colectivos, contradictorios. "Las contradicciones políticas derivan del hecho de que la sociedad liberal originalmente fue establecida en su ethos, sus leyes y sus sistemas de recompensas, para promover fines individuales, pero ahora se ha convertido en una economía interdependiente que debe estipular metas colectivas. Esta situación se complica por el hecho de que a veces esas colectividades son subgrupos de la sociedad, y a veces la colectividad es toda la sociedad misma. En términos más mundanos, la sociedad debe dedicarse cada vez más a la producción de bienes públicos a expensas de bienes privados, y al fomento de un sector público no privado."179 Esta

wr nell. O, cit. **p. 169.**

superdemocratización de la vida pública se realiza sobre todo a través de las organizaciones sociales.

La estructura (le organización trata cotidianamente con individuos y con grupos, la vigencia de éstos en razón numérica impacta más que la de aquellos. Existen organizaciones de lo más diversas, adoptemos por lo pronto la clasificación típica: formales e informales.

Dentro de las formales encontrarnos organizaciones populares y grupos de presión por un lado y organismos y asociaciones por el otro. '...Las organizaciones populares o uniones independientes, apartándose de los canales tradicionales de la política -corno los partidos- intentan transformar sus actuales condiciones de vida empleando formas de gestión directa ante las entidades gubernamentales." rao Mientras que los organismos cuentan con canales de negociación definidos y gozan de la garantía de ser interlocutores del gobierna Entre los primeros se encuentran los siguientes-

- Antorcha Campesina.
- Federación de Organizaciones de Colonos y Comerciantes Establecidos de Ciudad Nezahualcóyotl.
  Federación de la Pequeña Propiedad.
- Unión de Taxistas Tolerados.
- Unión de Pueblos del Estado de México.
- Unión Democrática de Colonos.
  Unión de Colonias de Naucalpan.
- Unión de Colonias Populares (le Naucalpan.
- Organización Popular Democrática Independiente.
- Unión de Colonos Democráticos de Chimalhuacán.
- Coordinadora Nacional Obrero Campesina Independiente y Revolucionaria.
- Movimiento Proletario Independiente.
- Unión General Obrero Campesina de México.

Entre las segundas destacan las organizaciones sindicales y empresariales:

1'" Salazar Op. riM p 11.

Confederación de Trabajadores de México.
- Confederación de Trabajadores y Campesinos.
- Confederación Revolucionaria Obrera y Campesina.
- Confederación Obrera Revolucionaria.
- Confederación Obrera de México.
- Confederación General de Trabajadores.
- Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México.
  Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Asociación de Industriales del Estado de México.
- Consejo Coordinador Empresarial.

Las últimas gozan de un cierto trato preferencial; "Los empresarios que operan desde territorio mexiquense han fundado la influyente Asociación de Industriales del Estado de México (AIEM) con sede en Naucalpan, que sin duda constituye el más importante interlocutor, en las filas del sector privado..."[1] La AlEM está afiliada a la CONCAMIN y ésta ha privilegiado el diálogo y la negociación con el gobierno federal, evitando los enfrentamientos verbales y el empleo de presiones abiertas, para asegurar el logro de los objetivos políticos y económicos. "Sin duda influye el hecho de que en general han sido los poderosos grupos privados con asiento en el Distrito Federal y en nuestro estado los que han retenido la dirección de este organismo."[2]

La presión ejercida por los grupos empresariales tiende a buscar su propio equilibrio, la reciente creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) intenta crear otra opción de negociación diferente a la AlEM, lo que refleja la presencia de las grandes corporaciones de industrias instaladas en el estado.

Destacan tres grupos empresariales: el Grupo de las Cuarenta, el Grupo Centro y el Grupo Monterrey (con presencia de VISA y del FIC); "los tres grupos mantienen estrechos lazos con el capital extranjero, especialmente norteamericano. Tales lazos son mucho más visibles en las empresas del Grupo Centro, en el que también ha sido más relevante la

[1] *Ibídem.* p. 66.

[2] *Ibülín n.* p. 67.

participación de los financieros."ta° El resto de las industrias fuera de estas agrupaciones no influyen realmente.

### El crecimiento de las zonas urbanas

El proceso de poblamiento y crecimiento del área metropolitana en las ciudades de México y Toluca se ha acompañado de una readecuación del aparato público, sobre todo en el sector auxiliar, ese proceso no ha terminado, tan solo ha variado en su velocidad.

El carácter intervencionista de los años setenta ha pasado a ser rector y normativo del desarrollo por parte del sector público en la actualidad. Este cambio se expresa claramente en la estructura.

Se ha priorizado el mejoramiento de los centros poblacionales existentes sobre la construcción de otros.

Ese crecimiento de las zonas urbanas vive su expresión más grande en los municipios de la zona metropolitana de la ciudad de México, pero se está dando también en municipios del norte y sur del valle de Toluca; en Atlacomulco y Jilotepec así cono en Tenancingo y Valle de Bravo. El proceso de crecimiento es más lento y no tan conflictivo, no se presentan situaciones tan graves en materia de invasión de predios, pero la infraestructura de servicios instalada requiere siempre de su ampliación y mejoramiento. Es pues, sin duda, el desarrollo urbano una área de gobierno que habrá de trascender en el tiempo.

### La elevación de los niveles de educación

Como se ha mencionado anteriormente, en el futuro, la ventaja competitiva más importante en el mundo estará determinada por el nivel educativo. Esta afirmación no se linuta a los niveles de alta tecnología, sino que inicia en los niveles de educación básica que permiten formar un sector de trabajadores disponible que pudiera ser sujeto de una capacitación técnica suficiente y rápida; E1 entrenamiento y la enseñanza computarizada será más accesible, ésto, aunado a la existencia de bases de datos visual-electrónicas, probablemente acortarán apreciablemente el tiempo del proceso de formación de capital humano en los países en desarrollo. Por ejemplo, podrá omitirse el largo proceso de crear cuadros.

` Cfr 76ídcm_Pp59-63

Esto supone, sin embargo, la conversión de la enseñanza en una actividad intensiva de capital."1M

Hablar de una actividad intensiva de capital se refiere obviamente a la participación del sector privado en la educación; al menos en una segunda etapa. Para ello es indispensable que el gobierno garantice en calidad y en cantidad los productos de la educación básica que norma e imparte. Esta actividad es responsabilidad directa de los gobiernos estatales, los que tendrán que disponer de una estructura administrativa que les permita una coordinación eficiente con todos los centros educativos instalados en su territorio. Establecer áreas de desarrollo de programas que permitan la diferenciación regional de la educación que se imparte y establecer vínculos con los centros de educación profesional técnica y con los centros laborales para programar la actividad educativa.

## El desarrollo social

El concepto de desarrollo social no puede ser entendido literalmente: como el modo de acontecer **las cosas en** un grupo social determinado. Como señala Santiago Levy, el conjunto de acciones programadas y aplicadas a un grupo de personas ubicados en un espacio delimitado, tendientes al abatimiento de la pobreza extrema, puede definirse como desarrollo **social.**

**Que la Tarahumara sufre hambruna, lo sabíamos por escritos de reporteros de diarios y revistas; era una información dramática que no habla conseguido , sin embargo,** llegar y **conmover a la gran masa de la opinión pública.**

**Nuestra televisión no se habla acercada a la Tarahumara por estar demasiado interesada en mostrar otros acontecimientos brutales ocurridos lejos de nuestro país**

**Pareciera que los tarahumaras no sólo no eran mexicanos , sino de ninguna parte; tan ninguncados estaban , tan ajenos a la imagen diaria noticiosa.**

**Las transmisiones recientes de su condición fueron secuencias que si trajeron a nuestras vidas una realidad insoportable y vecina; nos llevaron al asombro que debe producimos el hecho de que jamás tuvimos la oportunidad visual de aproximarnos a tanta angustia.**

**Desde hace cinco años una sequía *viene* destruyendo las cosechas y dejando sin alimentos a los indígenas.**

'"^ Barney. Op, cit. p. 71.

Frente a una realidad que las pantallas han convertido en una denuncia que debiera avergonzarnos a todos, el ciudadano esta obligado a formular una serie de preguntas.

Los tarahumaras estuvieron viendo morir a sua hijos de hambre en u .silencio que nos ucongoin a todos y, en un mayor grado, hace responsables a quienes están obligados a atender a las minorías étnicas del país.

Finalmente, podríamos l egan a la terrible conclusión de que estas y otras minorías sólo ,eran motivo de atención oficial cuando, abandonado el silencio, se acojan a la violencia- 1e'i

El desarrollo social encuentra en las etnias un llamado de atención para lo cual requiere identificarlas. La noción de etnia resulta de toda una forma de organización social en la que "...el punto de distinción está dado a partir de una adscripción y una autoadscripción en referencia a una serie de categorías tales como la autoperpetuación biológica, el compartir valores culturales fundamentales, la integración de un campo de comunicación e interacción preciso, contar con unos miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros y que constituyen una categoría distinguible a otras y de otro orden." Isa

Siguiendo este razonamiento al igual que los tarahumaras en Chihuahua, en el Estado de México encontramos diversidad de grupos étnicos, principalmente cuatro: los mazahuas, los otomíes, los matlazincas y los ocuiltecos. Cada uno de estos grupos define estilos de vida particulares y encuentra explicaciones diferentes a los mismos fenómenos, establecen rituales, definen estructuras jerárquicas y observan tradiciones respecto al ciclo de vida de los hombres. Estos cuatro grupos al igual que los tarahumaras o los yaquis o cualquier otro grupo en el país guardan muchísimas diferencias entre sí.

Cada uno de estos estilos de vida diferentes, son también más o menos distintos al estilo que predomina en la estructura social burocrática e imitadora de una racionalidad occidental que es la que prima en la organización burocrática del México contemporáneo.

Existe quizá un solo aspecto común entre todas las etnias de nuestro país, en ellas no existe desarrollo social alguno; esto es, no hay un

` *El* Urziv rsa1_ El gran diario de México. Sección Cultural. 2 de noviembre de 1994. Paco Ignacio'I'ai bo 1. Tarah amara- 2/11/94_

IMe Miranda Videgaray, Carlos, et al. *Mitos y Leyendas de los* Indígenas del *Estado* de Msico. Consejo de Población del Estado de México. Secretaría Generad de Gobierno, Gobierno del Estado dr. México, Toluca, México. 1993. pp. 18-22.

conjunto de acciones programadas tendientes a promover cada uno de los estilos de vida diferenciados, al grado de permitir la autosatisfacción de necesidades vitales que a la vez les faciliten, cerrando el círculo, perpetuar su propia existencia y gozar una convivencia armónica con las estructuras predominantes de nuestra sociedad.

A esta realidad de nuestro estado se suma la existencia de grupos sociales muy numerosos que podrían ser definidos como pequeñas etnias; aquellas comunidades asentadas en los nuevos centros urbanos que se diferencian de los pobladores originales, y que ante esa situación buscan símbolos cohesionadores entre ellos, lo que trae por consecuencia la creación de nuevas etnias. Nos referimos a las comunidades oaxaqueña, veracruzana y chiapaneca de ciudad Nezahualcóyotl, o a los habitantes de colonias populares de Metepec y Toluca; que incorporan a sus regiones estilos de vida diferenciados; conductas, necesidades y planteamientos para la estructura de organización del gobierno estatal y el diseño de políticas diferenciadas en consecuencia.

## Vigencias *endógenas*

### La cultura de la organización

El fenómeno de la cultura organizacional es cada día más complejo en la medida que lo es también la sociedad contemporánea. Un hecho es que los individuos somos un conjunto de intereses propios y que procuramos alcanzarlos a través de las instituciones que creamos para ello, y que a su vez se constituyen para lograr otros. En ese conflicto aparente se define a la cultura de las organizaciones "siguiendo a Weber, creo evidente que la sociedad moderna impone en forma creciente una estrecha especialización de roles 1...] las definiciones de los roles se hacen más nítidas y las tareas y los roles se hacen menudamente especializados. Esta fragmentación del yo se pone de relieve dentro de las organizaciones. Por otra parte Durkheim estableció que las personas en la época moderna, en razón de una mayor movilidad social se interrelacionaban más con personas y fenómenos, esto traía como consecuencia una relación menos mecánica y más orgánica con el contexto. Ambas posturas son reales, se refieren a distintas dimensiones y estas dimensiones definen la cultura." t'''

1N° Bc1L Op. **c,t. P 9H.**

Por un lado el individuo asume un rol en la organización que le es asignado con un fin institucional, pero al mismo tiempo busca valerse de eso para obtener otras satisfacciones- Para hacerlo se convierte, no en una pieza mecánica, sino en un componente orgánico que funciona por y para sí mismo sin dejar de ser compatible con el resto de los componentes.

Esta situación plantea el reto de vivir en una lógica doble en la que es imperativo comprender el rol dentro de la complejidad de la organización y al mismo tiempo diferenciarse de ella para lograr las metas propuestas, ello determina diferentes culturas aplicadas a los integrantes de cada componente. "A medida que una sociedad evoluciona hacia la complejidad y la diferenciación funcionales, cabe esperar el surgimiento de diversos niveles culturales; en síntesis, aparecerá la cultura de clase o de grupu,'aaa

Esta doble lógica a su vez ha convertido a las organizaciones en estructuras complejas que se convierten en un fin en si mismas y por tanto en una arena de competencia y lucha. Las disputas por ascender en la estructura jerárquica o por llevar a la organización a un estado de cosas diferente que se juzga mejor, etcétera, crearon la necesidad de un sistema de dominación y control. El principio dominante de la organización ha cambiado, de administración para controlar una empresa, al liderazgo para que la gente dé lo mejor de sí y responda rápidamente al cambio - Este no es el liderazgo que con tanta frecuencia piden los individuos y los grupos cuando lo que realmente quieren es una figura paternal que se encargue de todos sus problemas. Es un liderazgo democrático pero exigente que respeta a las personas y fomenta la autuadminist.ración, equipos autónomos y unidades empresariales."""

Se requiere un cambio de la cultura organizacional a partir de la reinvención de los procesos, según el enfoque de la reingeniería- "Los que toman parte en un proceso miran hacia dentro de su propio departamento y hacia arriha, donde está su superior; pero nadie mira hacia afuera, donde está el cliente. Los actuales problemas de rendimiento que experimentan las empresas son la consecuencia inevitable de la fragmentación del proceso.'nf0

' *Iblderrc.* p.91.

.'" Naishítt *Op. (V/ p.* 203.

10 Hammer. btichael y Champe, James. Refnsvnierín Ed Norma, Bopnte, C,1 nmhiu, 1 994 p. 30.

Para ello es necesario que los elementos normativos de las organizaciones contemporáneas (reglamentos, manuales, procedimientos, etc.) reflejen esa relación orgánica de sus integrantes con la estructura; por ejemplo las políticas "no son reglas: establecen los límites dentro de los cuales operan los individuos y los grupos con opiniones y deseos diversos para lograr sus propios objetivos y los de la organización. No hay dos organizaciones que compartan las mismas políticas. En algunas, éstas incorporarán ciertos aspectos del manejo de la información; en otras, abarcarán filosofias de comercialización, y en otras, serán consecuencia del desarrollo de tecnologías de avanzada. Aparte de su aplicación a situaciones específicas, los principios rectores deben admitir e integrar a las distintas perspectivas de quienes entran en contacto con la organización."191

La cultura organizacional orgánica se entenderá en estos términos, lo que permitirá la existencia de administraciones desreguladas; en la estructura será notoria esta cultura en la medida que se reduzca el tramo de control y que se diversifiquen e integren las funciones de sus unidades.

**Identificación de los fines**

Cualquier organización necesita identificar los fines para la consecución de los cuales fue creada. Paradójicamente, la organización gubernamental es la que los tiene menos claros. Esta realidad ha despertado un debate extenso y antiguo que seguramente no habrá de resolverse en estos párrafos.

'tal falta de claridad en lo que se busca se debe a la razón política y a la razón administrativa que disputan constantemente los mecanismos de toma de decisiones en los gobiernos. Aunque el debate es histórico, en los últimos años se ha abordado una postura de sentido común; en ella se intenta seguir al principio rector de la política apoyándose en la tecnología desarrollada de la administración para hacer compatibles las das racionalidades. Esta posición es la de las políticas públicas, que previsiblemente se desarrollará, con varias vertientes, en los próximos años.

Las políticas públicas se dirigen al logro del bien público, éste se determina a partir de un proyecto de gobierno que se conforma después de

**'Y' Hiekman**. Op. *cit. p.* **119.**

la búsqueda v la evaluación del consenso, el cual se expresa, generalmente, en la acción de los grupos de la sociedad organizada; "entre los ciudadanos que gozan de derechos políticos el número de los que tienen un interés vital por las cuestiones publicas es insignificante. En la mover parte de los seres humanos, el sentido de una relación íntima entre lo bueno para la comunidad esta muy poco desarrollado. Casi toda la gente esta privada de la capacidad de comprender acciones y reacciones entre ese organismo que llamamos estado, y sus intereses privados, su prosperidad y. su vida."]"'

Con esta forma (le hacer la administración pública las relaciones políticas se institucionalizan tal y como lo describe Samuel H unti ngton: "En este sentido, el interés público no es algo que exista a priori en la ley natural en la voluntad del pueblo Tampoco es ,simplemente cualquier cosa que resulte del proceso pulíLico. Es más bien todo aquello que fortalece a las instituciones gubernamentales El interés público es el de las instituciones públicas. Es algo creado y engendrado por la institucionalización de las organizaciones de gobierno. En un sistema político complejo, muchas organizaciones y procedimientos gubernamentales representan muchos aspectos diferentes de ese interés. En una sociedad compleja éste es sin duda, un asunto muy dificil I.. .1 el interés institucional coincide con el interés público."e

Siguiendo esta lógica, los fines de la organización gubernamental serán los de sus instituciones políticas; así, el gobierno, la seguridad, la justicia, la educación, la salud y el bienestar son los fines. La estructura en las condiciones actuales y futuras que exigen un redimensionamiento, una mayor eficiencia y una legitimidad tendiente a fortalecer estas acciones v a establecer una relación de igualdad entre ellas, recomendable para la salud interorganizacional.

En este punto es necesaria una reflexión sobre el tipo de Estado, que adopta el nuestra, a partir de la forma de Gobierno. El gobierno, es decir, la institución creada por todos y, de acuerdo con el principio republicano, depositaria de la soberanía de la población existe: 1) para administrar la riqueza que ésta produce, 2) pata garantizar los derechos de los individuos, a través del ejercicio de la justicia, 3) para crear las leyes que regulen la convivencia de los ciudadanos, 4) para proporcionar los

Michels, Robee *Los I'nrtídos Políticos.* TI. Ed_ Amarrortu, Buenos Aires Argentina, 1991_p 94

"" Hunnngtun_ ()p. ci/- p- 36.

servicios públicos, mismos que no pueden o no quieren suministrar los ciudadanos y, 5) para salvaguardar los intereses nacionales.

Estos cinco puntos generan una discusión muy amplia; por ejemplo, administrar la riqueza que la sociedad produce, implica que la sociedad crea bienes y, a través de ellos, riqueza, ésto a su vez significa producción e intercambio comercial; la simple mención de las palabras mercado e intercambio, corre el peligro de chocar en contra de una filosofía socialista mal entendida, por tanto, fundamentalista, la cual parte de un principio diferente respecto a las razones por las cuales existe el Gobierno.

Tómese nota de que la primera característica de una forma de gobierno compatible con las condiciones actuales, en el ámbito estatal, debe ser funcional con un estado de economía libre y de un Gobierno no interventor.

Empero, administrar la riqueza significa, responsabilizarse de que existan las condiciones propicias para la producción, para la distribución y que ésta reduzca las diferencias en la adquisición de satisfactores, ya que, de lo contrario, las injustas diferencias podrían, a la larga, obstaculizar el reciclamiento de los bienes de consumo y de intercambio.

La segunda característica sería la de un Gobierno benefactor y promotor de equilibrios y de bienestar.

Un Gobierno que ejerza la justicia, para lo cual necesita de un aparato importante, tecnificado y ético; lo cual requiere, sobre todo en las condiciones actuales, una importantísima derrama de recursos invertidos (gastados) en actividades que no son productivas en sí mismas, es un Gobierno deficitario y necesitado de recursos, mismos que tomará de la sociedad que los produce. Esta es una tercera característica.

Un Gobierno que legisle, en el esquema republicano y democrático que prevalece y que seguramente continuará vigente, requiere de una mejor, no mayor, representatividad y de canales de comunicación más eficientes.

Un Gobierno empresario que sea capaz de administrar con efectividad los servicios públicos que coadyuvan con el bienestar, la distribución y la producción de la riqueza en el ámbito local, se confirma en este punto la necesidad de un Gobierno que promueva el bienestar.

**Proceso de desplazamiento de los fines**

Esta y la anterior vigencias están íntiniamenl.e relacionadas. El liderazgo orgánico y la integración de los individuos a las organizaciones no es tan esquemático corno se explicó anteriormente, en la práctica es dificil y se enfrenta a obstáculos. "Es claro que lo que un individuo quiere para sí, en el agregado, se convierte en una pesadilla. De modo que el equilibrio de los apetitos privados y la responsabilidad pública es real ¿cómo se le mantiene?'101

Existe en todas las organizaciones una tendencia al desplazamiento de los fines. Esto resulta de la conversión de la estructura de organización en una arena de lucha en la que se pretende imponer el interés personal, o de ghetto, a todo el ente; "...cuando todo el mundo en la sociedad exige más, lo espera como un derecho, y los recursos son limitados (más por el coste que por la cantidad), entonces se comienza a discernir las bases de la tensión entre las exigencias del orden político y las limitaciones que fija la economía. Vemos aquí un traspaso por el cual el apetito irrestricto se ha desplazado del ámbito económico al político."1"^

Cuando la estructura gubernamental se enfrenta a ese reto corre el peligro de ocuparse de asuntos que la mala negociación política le impone. Cuando la racionalidad política por sí sola se hace presente y utiliza a la racionalidad administrativa solo para darle forma a una decisión tomada previamente, se trastornan y difuminan los objetivos de la organización.

La idea de la política pública nace de una sociedad entendida como un hogar público que consiste en juzgar las pretensiones de un grupo frente a otro, cuando ambos tienen razón. A cada grupo lo asiste o el liberalismo político (respalda a particulares) o la sociedad burocrática burguesa (a la (olectividad). En ese entendido cada decisión es diferente y así se evalúa políticamente, se determina su factibilidad técnica y se actúa en consecuencia.

**óell. Op_** r,t, p. 33.

" ***l6[rlvm_ p. 1d.***

## Orientación de los recursos

Permite conocer a cuál de los objetivos gubernamentales se le ha dado prioridad. Esta situación generalmente está relacionada con el tamaño de las unidades de la estructura de organización.

Que una estructura grande absorba mayor cantidad de recursos que otras es una relación proporcional y lógica, que no necesariamente determina una mayor importancia para la organización lograr el objetivo al que está dedicada la unidad estructural en cuestión, aunque es probable que así sea. Para conocer la importancia relativa de un objetivo de la organización es conveniente buscar relaciones inversamente proporcionales entre recursos y tamaño de la unidad estructural responsable, o mejor dicho, entre recursos y la forma que tradicionalmente ha tenido la unidad.

De cualquier manera esta relación es engañosa, la orientación de los recursos es un elemento útil para estudiar la estructura de organización de casos específicos en cada uno de los cuales se puede cumplir una u otra de las relaciones descritas.

En la tendencia mundial propuesta por los analistas de la reingeniería de procesos, el análisis de la orientación de los recursos no garantiza que se estudie a las mejores unidades de la organización, ya que aquellas que han logrado reinventar sus procesos y en consecuencia su carta organizacional, "...han reducido también costos de administración indirectos [como la supervisión]".195 Lo que les permite comprimir horizontalmente la estructura. Este efecto es evidente al comparar la relación entre recursos y la forma tradicional de la unidad.

También es factible lograr una compresión vertical de la estructura, con la correspondiente disminución de recursos orientados hacia ella. "Compresión vertical significa que en aquellos puntos de un proceso en que los trabajadores tenían que acudir antes al superior jerárquico hoy pueden tomar sus propias decisiones. En lugar de separar la toma de decisiones del trabajo real, la toma de decisiones se convierte en parte del trabajo. Los trabajadores mismos realizan hoy aquella parte del oficio que antes ejecutaban los gerentes."197

Hxmmcr. Op. ce

*19 IbRtem.* p. 66.

# PRESUPUESTO.ESTRUCTURA DE ORGANIZACION

1%9 191fi 1981 1981 119p 1W] 1991

5 AJi'JO JP LR,.1 ilOAP1,[ trcYAID 1013, IP, x1 .9911.1 x.xt

r CIOENEH.I PB9.W64 1 ZPA S ,11AIIF O'B EHNO 11 E1, M2] ) B9 WC yp1 '26P tt90At PEAPA GENELiL Oi OOO ESOO SIRPf,100-0 ■

MAYOR IL 1,11 1 .O ,Ea1 ARIAD: AOMwlsmnrnN ]537459

P JRnAJR1A GENERAL DEJUSTGn 5011 1,1o axwly 311113C 1,11.111 um 1 A, 9wRr

Drs roN DEN, P DL w_-10N J. AO IwLILRAr GANeoenlA 12105050 SRIWL-JRA rUMA3ERA 16 13000 51-1 RETAR A DE ASPUPE,ARIo Y2'P1,110 3%2 1,InIPC .187 24 0

11,11 1 1,11 E LOMIJSIC CIONCSY ORAAS PUBLICAS 3EOGYJC fRETAI IFUI F ARROLLO JI OA^AY OE11AS PUIIOC'AS 110.TGP" II 22 921 1,0 DPIP.t t9AfYNGL

OIRCC OAUE -1,11, ALIUN PUBLICA IxiU_.LI_ 2&Y]E 1 M ARADO EDUCALYON 11 1 1 1 111 1.11. AP[CCI/_ 15731 9 m.c a4 57 2tJ WL[ 1V2 U. 0 1 1 9r,2P

111E CA 1111, m, B DA, - PL, 1 o 2 1 1 1 31,0 L': 1 1 E ANZA; m,. z u C ,I yq O 1-LIT 4a rvMZAnv nnNIAOON 1.11.1 52 E. 1

omvzlnN Nr GOOEANAOON P 22}310

vN 11 OIT m@1 DL sENLR @a 111111A SrGCRIDAD

A,SI'J

mnENC ON DE rINSI1 0800

D RE000N DE nR SMO 17 41/1990 1116711

DI Ec IONDETwauo 1141INALB A11 UN SOCIU SEw AR DELTwauo 11219Ng2AP1 619151159 9 1,50]BNO SECRETARIA 01. 11100, ELA

DEPAPTAVEUOJE
ESTADISTGA
ECONOMIA

1969 1976 1981 1901 1990 w, 1931

19ECCION DEPRENS
32E5 ]EC.

ScORDIA':ION
ERAL OE
ucACO:
SOCi -

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | DIECCIDNDE PPOMOaON INDUSTRIAL. COMA,A! ARTESANAL 23133 W C | SEOREAPRDE-- z,le.., OFSAPPDLLt] ECONOMIC0 CmSP6,4u2 | 1,910 vano | 2m'm.ama |
| DPPC03N DEL | I1 434pauC | SECRETARIA OE | SECRETARLA DE | 414362 O |
| ELclsno.LBUCD DE | | 1..CON | LA CONI PAL OPIA | |
| LA PROPIEDAD | | 3At815205 | 10..NC1 | |
| M9 1.1 | | | | |
| -c: | S..ü4^it | " {6Ti r:}RRRFlR:[tteda!~áyAi4. 9YRUCCssi'i | t— 9°°=+i | rt tH..{X[ «.....:.: |

000RDINACION 7 123 MO
GENERAL OE
APOYO
MUNICIPAL
6309S0]

SECRETARIA DE
W AUNIGCKK4EC
TES
135505031

SECRETARIA DE 3PWID 0
ECaaLA
m1o

**Este cuadro se compone de los presupuestos de egresos asignados en cada año estudiado, y de las estructuras de organización correspondientes, permite conocer otro aspecto de la lógica del desarrollo de la administración pública, desde el punto de vista financiero-estructural. Se complementa con el cuadro que se presenta más** adelante que **relaciona el número de unidades en cada estructura de organización y el presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo.**

La distribución **presupuestal responde a las condiciones financieras nacionales.**

Las cifras **se disparan en cuatro casos, así, hubo aumentos** del 1,116%; 9,837%; 1,284%; y 348% **para los años** 1976, 1981, **1987 y 1990. Es ¡mpresionante la cifra de correspondiente a 1981, considerando que se presenta en un período de cinco años, mientras que en 1976** y 1987, por **ejemplo, el aumento rebasa el 1,000%, lo que ya es demasiado en períodos** de siete y seis **años, respectivamente.**

Los casos **atípicos se presentaron en 1993, en que logró reducciones históricas de un 98**.64%. Aunque **el cálculo se realizó sin considerar la** eliminación **de los tres ceros, para adaptar la contabilidad en nuevos**

pesos, cabria evaluar, en otro estudio, el impacto que tuvo esta medida, Y 1994. en el que el ahorro fue de un 43.1. respecto al año anterior -

Con uscepción de la estructura de organización del año 1976, en todos **los casos, el rubro que más recursos ha recibido es el de educación pública.**

Después de la Gubernatu ra, la dependencia que históricamente ha percibido menos recursos es la que atiende las re!aciunes laborales. El caso de la Gubern atura es lógico, atendiendo a su tamaño

En 1993 la reciente Secretaría de Comunicaciones y 'Transportes estuvo por debajo de la Secretaría del Trabajo pero, para el año siguiente, la sopero.

La Procuraduría General de Justicia, que históricamente ha tenido el **mayor número de unidades administrativas**, **en lo presupuestal se ha** mantenido en un nivel medio.

Según el tipo de funciones, las adjetivas han absorbido **una mínima** proporción de tos recursos aunque han aumentado paulatinamente. Esta tendencia se revertirá en el corto plazo.

Si cruzarnos esta información con el número de unidades administrativas de cada estructura, podemos observar que, en promedio, cada unidad ha recibido, en 1969, $9'732,396.0; en 1976, $84'212,311.9; en 1981, $485'563,303.0; en 1987, 53423'955,434.P, en 1990, $21'523243,137,2; en 1993, N$17'100,613.6; yen 1994, N$21'559,635,2 de lo que se infiere un crecimiento de los recursos sostenido aunque de aceleración variada En los últimos anos las diferencias se han recortado, **ésto, independientemente de que los plazos entre una y otra estructura de organización**, **son más cortos.**

En el futuro próximo las cifras por unidad serán muy diferenciadas, lo que contribuirá a establecer promedios de recursos más reducidos, y la interacción de varias unidades, cada *vez* más necesaria, permitirá, **además de la suma de esfuerzos la concentración de recursos**

**NUMERO DE UNIDADES EN CADA ESTRUCTURA DE ORGANIZACION Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PODER EJECUTIVO**

| AÑO | NUMERO DE UNIDADES | PRESUPUESTO DE EGRESOS |
|---|---|---|
| 1969 | 44 | 428'225,447.0 |
| 1976 | 59 | 4'968526,4000 |
| 1981 | 101 | 49'041893,701.0 |
| 1987 | 184 | 630007600,000.0 |
| 1990 | 102 | 2195'3708000000 |
| 1993 | 147 | N$ 2'994,200.0 |
| 1994 | 153 | N$ 1706,400.0 |

**Presión de los grupos interorganizacionales**

Se ha mencionado en reiteradas ocasiones que la estructura de organización se convierte en una arena; un espacio en el que afloran las disputas por el control y por la satisfacción de intereses diversos.

Como en toda disputa se crean alianzas y espacios de negociación que determinan la existencia de grupos informales. Con mayor razón este fenómeno se presenta en un espacio de gobierno que como tal es producto de la concertación y espacio de interés público.

Por grupos interorganizacionales se entiende estrictamente a aquellos que se forman con miembros que pertenecen a la estructura formal de la organización. Empero, en nuestro objeto de estudio esos grupos mantienen ligas y relaciones con otros grupos de interés externos a la organización, aquellos que participan en la formación del poder político, y que están representados al interior de la estructura.

En ocasiones esos grupos ejercen presión a través de sus representantes incrustados en la estructura; éstos tienen que responder a esos fines, a los propios y a los de la institución que generalmente es la perjudicada con esta situación,

Tamaño de la **organización en relación** con el medio ambiente

Existen al menos dos criterios para medir el tamaño de la organización en relación con el medio ambiente. Uno es el de la cantidad de unidades

que integran su estructura de organización y la otra es el número de individuos que pertenecen a ella.

Ambos criterios se enfrentan al problema de que no existen parámetros que permitan fijar un juicio. Para resolver esta situación se ha optado por el análisis comparativo; pero este análisis tiene que comparar realidades diferentes, así se puede establecer una relación entre el número de efectivos de una administración en relación al tamaño de la población y comparar sus resultados con otra para determinar si una es niás o menos grande que la otra.

Si bien es útil este análisis, su elaboración necesariamente ignora factores como la participación política diferenciada de los grupos y la presión que ejercen para ampliar o reducir los espacios de participación en la estructura de organización lo cual impacta en la organización de ésta y en su desarrollo.

Un tercer criterio es el de realizar una comparación entre el número de unidades que conforman la estructura de organización bajo ciertas condiciones sociopolíticas en un momento histórico determinado y el número de unidades, bajo otras condiciones sociopolíticas correspondientes a otro momento histórico. Aquí, este es el criterio adoptado.

Las condiciones sociopolíticas como la economía, la política y la cultura han sido abordadas como otras vigencias en este capítulo; un elemento que ihlta es la opinión de los analistas. En ese sentido existe un amplio debate para definir las responsabilidades públicas, el cual ha sido resuelto al establecer los fines de la estructura de organización gubernamental, entre los que se acepta que un gobierno pequeño o grande por sí mismo no es eficiente ni deja de serio Lo que determina su importancia es atender directamente las responsabilidades públicas y hacer propicia la negociación política y los canales para que la sociedad asuma sus propias responsabilidades. Una y otra vez surgieron demagogos que exigían un gobierno más pequeño. Pero, una vez en el poder, los mismos dirigentes ampliaban más que reducían las dimensiones del gobierno. Esta contradicción entre retórica y vida real se hace comprensible cuando advertimos que la finalidad trascendente de todos los gobiernos de la segunda ola ha sido construir y mantener la sociedad industrial."rss

'l'ofler. Op_ ef V 76

## El sistema tradicional de organización

La estructura de organización de la administración pública estatal en el período 1969-1994 se ha diseñado en dos etapas, cada una de ellas obedece a una tradición diferente.

La primera comprende del año 1969 al año 1981, y sigue una tradición que data del siglo pasado, que fue creciendo por agregación de funciones y en una visión global que pretendía adecuarse a una realidad social en cambio constante.

A partir de 1969 esa tradición siguió predominando en la forma de organización de la administración, pero la práctica administrativa empezó a cambiar siguiendo una racionalidad global y focal como lo explicó Santiago Velasco y se mencionó anteriormente.

La segunda etapa se inició en 1981 y con ella comenzó en el estado una tradición modernizadora, que pretende cambiar a la administración con un enfoque previsor y adelantado al cambio social, el cambio deliberado iniciado en 1969 se consolida en esta época.

El término tradición debe entenderse como una guía de acción, no como un dogma. El sistema tradicional de organización que habrá de predominar en los últimos años de este siglo, y primeros del siguiente, es el que conocemos; la figura del gobernador como depositaria y responsable del poder ejecutivo con un equipo técnico que lo apoya en el cumplimiento de sus funciones.

Esta tradición admitirá cambios, por ejemplo, en las formas de comunicación entre la sociedad y gobierno y en una relación más equilibrada con los poderes judicial y legislativo y respetuosa con los otros ámbitos de gobierno, especialmente con el municipal. Esta disposición se reflejará en la estructura de organización.

La tradición indica el papel rector del estado en casi todos los aspectos de la vida, esa situación habrá de mantenerse en un sistema novedoso que haga propicia la confluencia de esfuerzos de la sociedad organizada y de las instituciones gubernamentales.

En nuestro objeto de estudio observamos que la aparición de una dependencia inicialmente se justifica estructuralmente con una organización mínima equivalente a otras (le su mismo nivel, que con el paso del tiempo se departamentaliza y crece. Los últimos casos son la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Ecología y el Comité Estatal

de Calidad y Productividad, que tiene nivel de subsecretaría en el área de] Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de Administración es el caso atípico

Dentro de esta tradición modernizadora, Emilio Chuayffet Chemor envió a la Legislatura local una propuesta de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, .secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado de México, mismo que fue aprobado el 24 de febrero de 1995 y entró en vigencia el 2 de marzo del presente. El documento es trascendente y claro, ibrmulado con una técnica legislativa avanzada que le dan concisión, claridad y generalidad, no obstante que disminuye el número de artículos que la integran.

Entre sus características generales se puede mencionar que ahorda los principales aspectos de la vida social en la entidad, desde una perspectiva genérica de cada asunto, para permitir el funcionamiento de ordenamientos jurídicos específicos. Además, en su título segundo, establece los principios constitucionales mismos que guían la interpretación del derecho en el Estado de México, propician un orden político y permiten participar libremente y en términos de igualdad a los ciudadanos.

Entre los principios se encuentran los referentes a los derechos fundamentales de los hombres, a los procesos político-electorales, a procedimientos novedosos de participación ciudadana como el referéndum, a la igualdad de los grupos étnicos y a la preservación del medio ambiente; temas que, como se ha mencionado o se analizara más adelante, influirán directamente en la forma de organización del Gobierno del estado, en el tipo de gobierno y en su relación con la sociedad a la que sirve.

## Linealidad

La palabra linealidad se refiere a la disposición sucesiva de unidades que integran una estructura de organización. Esta disposición puede ser vertical u horizontal, este término determina los niveles jerárquicos (linealidad vertical) ,y el tramo de control (linealidad horizontal).

Cuando se presentan ambas, se dice que la configuración de una estructura de organización presenta linealidad y se refiere a

organigramas piramidales del tipo racional formal, de la máquina burocrática.

La línea representa los flujos de autoridad y de comunicación entre las unidades. En las organizaciones contemporáneas la línea no es limitativa, permite la interrelación de unidades para la atención de asuntos diversos en acciones interdisciplinarias o en las que intervengan más de una unidad. Esta situación debe ser considerada al diseñar una organización; formalizar la informalidad.

Es interesante observar este proceso en nuestro objeto de estudio y determinar en cada estructura seleccionada el grado y tipo de linealidad que presentan, como se observará esta vigencia es siempre constante aunque cambie frecuentemente.

**La división del trabajo**

Esta vigencia procede de la teoría clásica de la administración, consiste en la especialización de las tareas y de las personas para aumentar su eficiencia. "Conduce a la especialización y a la diferenciación de las tareas, o sea, a la heterogeneidad. La idea básica era la de que las organizaciones con elevada división del trabajo serían más eficientes que aquellas con poca.199

En las formas de organización contemporáneas sucede que se disuelve la especialización y la diferenciación es confusa. La problemática a la que se enfrentan requiere la integración de grupos multidisciplinarios y la colaboración intergrupal para su atención eficiente. Estas nuevas estructuras son más complejas, sin que signifique necesariamente que sean más diferenciadas o especializadas.

La división del trabajo trae como consencuencia la definición de procesos concatenados en los que cada unidad estructural o cada trabajador es parte de una cadena productiva diseñada en el proceso de producción o de prestación del servicio; sin embargo, en últimas fechas se ha notado una tendencia hacia la desaparición del trabajo en serie, dejando paso al trabajo en equipo en el que se pueden realizar varias etapas de un proceso al mismo tiempo reduciendo costos, mejorando calidades y acercando el servicio al cliente.

199 Chiavenato. Op. cit, p. 87.

Por ello, cuando en el análisis organizacional no se detectan la especialización y la diferenciación, pero se está ante un ente complejo, es necesario revisar la estructura en cuestión a partir de la división del trabajo. como un concepto único diferente de la especialización. El concepto de complejidad tradicionalmente aceptado requiere de una revisión.

**Complejidad**

Existen dos interpretaciones del término complejidad; la primera desde el punto de vista del análisis de la estructura de organización y la segunda desde el punto de vista de la dirección administrativa. Estas interpretaciones no son excluyentes.

Corno lo estableció Vivian Brachet de Marquez "Una administración estatal será compleja en tanto sea mayor el grado de diversificación de sus servicios (número de unidades administrativas independientes que presten servicios diversificados) y su grado de especialización interna. Por el contrario, entre menor sea el grado de diversificación de sus servicios y de su especialización interna, se estará en presencia de administraciones públicas estatales simples."zoo

Por su parte el estudio de la dirección administrativa da cuenta de que el término sirve "...para describir la nueva forma de pensar que proponemos sobre la administración, porque sugiere la inclusión de todas las variables que influyen sobre el éxito de la organización las lecciones sobre la mano invisible del mercado, todas las habilidades que se desarrollaron en los últimos cien años mediante la mano visible de la administración y la actual mano sincronizadora del liderazgo."201

Desde una concepción integradora de estas percepciones, la complejidad de las organizaciones altamente diferenciadas y especializadas, con estructuras complejas puede ser administrada eficazmente si se ejerce el liderazgo. El liderazgo se refiere a una forma orgánica de entender la dirección administrativa de un ente. Por el contrario existe una forma simple que se refiere a un fundamento legal específico y delimitante, significativa dispersión funcional y tramo de control amplio, ausencia de procesos sistematizados de planeación y

ano **Barrera**- Op. rf[. p 114.

**Al Hlckman**_ Op. cit, p. 114

carencia de información estratégica, ausencia de mecanismos intersectoriales de coordinación y una burocracia mediatizada y poco profesional.

La complejidad no necesariamente es un problema organizacional, es una característica que se puede detectar cuando la organización es del tipo descrito por Vivían Brachet y por Hickman, y que puede ser incluso funcional cuando existe una forma adecuada de administrarla, esta puede ser el liderazgo.

## Formalización

Es una vigencia desde la perspectiva de la teoría de la burocracia. Tiene diez características según Max Weber: "1) carácter legal de las normas y reglamentos, 2) carácter formal de las comunicaciones, 3) carácter racional y división del trabajo, 4) impersonalidad de las relaciones, 5) jerarquía de autoridad, 6) rutinas y procedimientos estandarizados, 7) competencia técnica y meritocrática, 8) especialización de la administración separada de la propiedad, 9) profesionalización de los participantes, y 10) completa previsibilidad del funcionamiento." 202

Una organización formalizada en su estructura se identifica por su representación piramidal que refleja la existencia de una tecnoestructura y una área staff de similares dimensiones y por una diferenciación clara de las unidades que integran la línea de operaciones en la que se presenta una igualdad jerárquica.

La formalización así entendida refleja el funcionamiento de un mecanismo previsible y controlado; no obstante existe una tendencia histórica y acentuada en los últimos años que exige reinterpretar este concepto. El medio ambiente turbulento, la desaparición del concepto masivo de un cliente y la aparición de muchos clientes que solicitan diferentes satisfactores a una misma estructura, obligan que al interior de ésta se desarrollen sistemas de comunicación ágiles para que los procesos se mejoren, ésto obliga a evitar los pases laterales a través de las líneas organizacionales, ya que el trabajo interdisciplinario sustituye al trabajo linealmente organizado.

101 Chiavenato. Op. cit. **p 312.**

## Centralización

Es una vigencia prepuesta por la teoría neoclásica de la organización. El control de una organización es una actividad reservada para la cúpula organizacional. La participación en ella por la base de la pirámide o del contexto es posible sólo a través de canales de participación que alimenten de información a la cúpula, y depende en gran parte de la destreza de ésta por hacer de todos las decisiones propias.

El control se ejerce en dos momentos: al tomar las decisiones que afectan a la organización en su conjunto; y al evaluar el desempeño de la estructura de organización. El primero de los dos momentos se concentra en un punto específico de la cúpula, está centralizado. "Es innegable que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización es una necesidad técnica y práctica: producto inevitable del propio principio de organización I..I la democracia es solo una forma de organización y en la que cuando deja de ser posible armonizar la democracia y la organización es preferible abandonar aquella y no ésta."=03

En las condiciones socioculturales de nuestro país es clara la vigencia de la centralización, aunque con cambios sustanciales recientes que prometen continuar.

En realidad la tendencia nacional e internacional, según lo demuestran Michael Hammer y James Champy, es al funcionamiento de operaciones híbridas centralizadas-descentralizadas.

## Temporalidad

La organización estatal está pensada para perdurar, es dificil establecer su origen y más difícil su final. Histórica y jurídicamente ea nuestro estado 1824 inaugura su existencia, desde entonces han evolucionado las instituciones sobre las mismas bases.

La institución gubernamental ha trascendido el tiempo y seguramente lo seguirá haciendo, la forma republicana seguirá vigente e incluso se fortalecerá con una práctica más equitativa en el ejercicio de los tres poderes del estado y respetuoso de los diferentes ámbitos.

°' TLchefs. *O, rif.* T 1 ➢ 80.

En su interior la estructura de organización establece diferentes límites temporales para las unidades que la integran. El área de desarrollo urbano ha visto nacer y morir a grupos de unidades en su sector central que durante algún período de gobierno caracterizaron al sector público.

En el futuro la temporalidad de la organización será más estable, el proceso de redimensionamiento establece líneas claras de acción gubernamental sobre las cuales se desplazará la estructura; los fines del gobierno serán considerados en igualdad de circunstancias lo que traerá un equilibrio en la estructura; por ejemplo, en la actualidad el área de la salud pública tiene un trato especial, este hecho seguramente se modificará en el corto plazo.

**La unidad de mando**

Esta vigencia establece que cada empleado debe recibir órdenes de un sólo superior. Es parte de la formalización de la organización.

Al igual que otras, esta vigencia se adapta a un tipo específico de estructura de organización, el de la máquina burocrática.

Como tal es absorbida por otras formas organizacionales en la medida que éstas sean influidas por el tipo específico del cual es parte integrante.

**La especialización**

Para la teoría neoclásica de la administración la especialización es una de las características básicas de la organización formal. Para otros es incluso una característica del mundo contemporáneo; "Una característica de la ciencia, como en casi toda actividad humana organizada, es la creciente segmentación, diferenciación y especialización 1... 1 No solo se da este proceso en los campos del conocimiento sino también en el carácter de las organizaciones, a medida que aparecen nuevos problemas que dan origen a nuevas funciones y especializaciones para abordarlos. "204

La teoría clásica había centrado su atención en la división del trabajo al resaltar la importancia de descomponer las tareas en acciones simples

1"^ I3e11.Op. ***rif*** **p.99.**

y repetitivas que traerían como consecuencia la especialización de los trabajadores y el mejoramiento de los rendimientos.

La teoría neoclásica retorna este razonamiento y lo aplica a las unidades organizacionales diferenciadas. "La especialización técnica que resulta inevitablemente de toda organización extensa, hace necesario lo que se ha dado en llamar la condición experta. En consecuencia, el poder de determinación llega a ser considerada como uno de los atributos específicos del liderazgo, y las masas lo pierden gradualmente mientras se concentra sólo en manos de los líderes."205

Este nuevo coloque de la especialización se adapta a cierto tipo de organización que ha logrado estandarizar las tareas y fijar métodos y procedimientos que serán seguidos por los trabajadores quienes se convertirán en especialistas. "Históricamente la burocratización fue en parte un paso adelante de la libertad. Contra el poder arbitrario y caprichoso, por ejemplo, de un señor feudal, la adopción de reglas impersonales creó una garantía de derechos. Pero cuando el mundo entero se impersonaliza y las organizaciones burocráticas se mueven por reglas mecánicas, entonces el principio se ha extralimitado inevitablemente. Todos esos cambios tienen lugar en el contexto de una sociedad que está limitando sus elementos constitutivos que mezcla decisiones tecnocráticas y políticas, y que contempla el crecimiento de una nueva clase que puede o no estar luchando por establecer una coherencia corporativa como clase dirigente de la sociedad "zoc

En nuestro objeto de estudio este fenómeno en "La primera mitad de los años setentas determina un periodo de inusitado auge en la creación de nuevas dependencias y empresas públicas estatales, que dan paso a un notable incremento de la membresía de los especialistas incorporados al gobierno de la entidad. Podemos ubicar a los especialistas al interior de la administración pública del Estado de México, en las áreas tradicionales de desarrollo económico, así coleo en las de desarrollo agropuecuario ly paulatinamentel en educación, salud, desarrollo urbano y obras públicas. "207

Esto coincide con el crecimiento del sector auxiliar de la administración pública estatal que se caracterizó por la absorción de empresas y servicios

", Mid^els. *Op_ aa_* TI p 77.

Ben. *Op c,1* p 145

-"' Salazar. Op. *dl.* p. 15.

especializados por parte del gobierno, con su impacto correspondiente en el crecimiento del sector público.

En contraparte, el novedoso enfoque de la reingeniería de procesos refiriéndose a la especialización afirma que tiende "._a perder de vista el objetivo grande, que no es otro que poner los bienes en las manos del cliente que los pidió, Las tareas individuales dentro de este proceso son ¡importantes, pero ninguna de ellas tiene importancia para el cliente si el proceso global no funciona, es decir, si no entrega los bienes [...] Los procesos fragmentados y las estructuras especializadas de compañías diseñadas para otra época tampoco responden bien a grandes cambios en el ambiente externo- es decir, en el mercado. El diseño actual de procesos da por sentado que las condiciones se modificarán sólo dentro de límites estrechos y previsibles. Retirando la administración de las operaciones y fraccionando esas operaciones entre departamentos especializados, las organizaciones actuales hacen que nadie esté en situación de darse cuenta de un cambio significativo, o si se da cuenta, no puede hacer nada al respecto."208 Con ello cuestiona a la especialización como el criterio para el diseño organizacional de las organizaciones del siglo XXI, y propone como nuevo criterio la formación de equipos de trabajo.

### Departamentalización

Esta vigencia es propuesta por la teoría clásica de la administración, establece que la especialización se puede dar en dos sentidos: vertical y horizontal.

La especialización horizontal "...se presenta cuando se constata, en una organización, la necesidad de aumentar la pericia, la eficiencia y la mejor calidad del trabajo en sí."209 Esta es conocida como la departamentalización.

Puede presentarse en cualquier nivel jerárquico dentro del núcleo de operaciones, en la tecnoestructura o en el área staff. Con la departamentalización se agrupan actividades diferentes para obtener provecho de la especialización de los órganos, con el fin de obtener mejores resultados en conjunto, que el que se podría tener si se dispersaran todas las actividades y tareas indistintamente en varias unidades.

[1U] Hammer. Opry cii. p. 31-37

[""] Chiavonato. O, ea. p. 242.

La departamentalización puede expresarse como: 1) departamentalización por funciones, 2) por productos o servicios, 3) por localización geográfica, 4) por clientes, 5) por fa.ses del procesamiento, G) por proyectos, 7) por tiempo, 8) por número o 9) por ajuste funcional 1111

En nuestro objeto y período de estudio la departamentalización se expresó como departamentalización por funciones, conforme fue creciendo el número de dependencias de la Secretaría General de Gobierno hasta 1976; por productos o por servicios a partir del crecimiento del sector auxiliar y de la aparición de las secretarías en el año de 1981; y a partir del redimensionaniiento del aparato gubernamental se expresó de diversas formas mezcladas y diferentes en cada área de gobierno.

Esta vigencia es afectada por la tendencia hacia la transformación de departamentos funcionales a equipos de proceso. "Los equipos de proceso no incluyen representantes de todos los departamentos funcionales interesados, sino que reemplazan la antigua estructura departamental. Si bien hay diversas clases de equipos de proceso, nosotros nos referimos a algo muy particular cuando usamos el término equipo."211

**La limitación de niveles jerárquicos**

La departamentalización crea diferencias horizontales de la estructura, este crecimiento horizontal tiene límites.

Las jerarquías aun en organizaciones muy diferenciadas y especializadas del tipo de las corporaciones divisionalizadas tienen un límite que nunca es numérico sino funcional. Puede haber un sin número de unidades ordenadas verticalmente lo que, reflejaría que cada una está especializada en una parte del procesamiento pero todas sometidos a una y solo una instancia controladora, lo que seguramente repercute en una muy limitada o nula capacidad de decisión en los procesos internos a cada unidad.

En esa condición los niveles jerárquicos se dice que carecen de jerarquía porque llega un momento en el que no hay jerarquía que ejercer, solo funciones especializadas que ejecutar.

d1) CIA. Chiuvenato. Op. d p 244-24.5.

211 11a1nmet Op_ *cif- µ 70*

## 3.4 Las *vigencias en las estructuras organizacionales*

En este apartado corresponde evaluar cada una de las vigencias anteriores y determinar su influencia en la actual estructura de organización de la administración pública estatal.

La influencia internacional es una vigencia real sobre la estructura organizacional de la administración pública estatal, siguiendo el esquema utilizado anteriormente, podemos observar que la bonanza mundial de los noventa es un hecho, si se revisan los niveles de producción internacional no existen problemas de abastecimiento; sin embargo, los mecanismos de distribución requieren mayor atención.

En el área de la Secretaría de Desarrollo Económico hubo una evolución entre 1987 y 1994 en la que se dejó de lado la preocupación por que el gobierno fuera agente de producción, y en la actualidad se concentra en ser garante de las condiciones estructurales para que la sociedad genere sus propios satisfactores.

Si bien es cierto que el área de abasto y comercio ya existía recientemente ha pasado a ocupar un papel preponderante, y en el futuro requerirá fortalecerse, con una orientación a lograr coordinar sus acciones con la instancia correspondiente del gobierno federal, para intensificar el intercambio con el exterior. En el sector auxiliar se han conservado las unidades encargadas de desarrollar la infraestructura para la producción. Por ejemplo el caso específico de Tapemex es atípico en el nuevo esquema y su existencia no trascenderá por mucho tiempo.

Las áreas que atienden las secretarías de Desarrollo Urbano y, de Comunicaciones y Transportes serán el complemento para garantizar el abasto y comercio, previsiblemente se intensificarán las acciones coordinadas de estas tres dependencias. La más reciente desarrollará su estructura para atender las nuevas formas de comunicación cuyo uso será más frecuente entre los centros de producción y consumo.

La aparición del socialismo de mercado libre se entiende a partir de seis acontecimientos recientes: 1) la globalización de la economía, 2) el desarrollo tecnológico, 3) el fracaso del centralismo, 4) el alto costo del estado benefactor, 5) el cambio en la fuerza laboral que reduce su importancia relativa, y 6) la nueva importancia del individuo.

La globalización de la economía ha traído como consecuencia la reorientación de las áreas de gobierno hacia la promoción del ahorro interno y de la comercialización con el exterior, con la consecuente

apertura económica y el abandono de un sector auxiliar que no era competitivo.

El desarrollo tecnológico ha permitido fortalecer la política de simplificación administrativa para acercar el gobierno al pueblo; en la estructura esta vigencia permitió el fortalecimiento de las acciones que desarrollaba la oficialía mayor y la incorporación de la Secretaría de la Contraloría,

El centralismo entendido corno la expropiación de la planeación y toma de decisiones por parte de un pequeño grupo que decide sobre el destino de la mayoría, fracasó en otras latitudes, en las que su práctica se había exacerbado. En nuestro país el centralismo es una práctica común, y en nuestro estado tradicionalmente también se ha dado, existen evidencias de que esta tradición tiende a cambiar; en lo estructural será evidente con el renacimiento o fortalecimiento de las instancias colegiadas corno órganos de gobierno operantes. El fracaso del centralismo no es vigente, pero seguramente lo será en el corto plazo.

El alto costo del estado benefactor fue la razón principal que motivó el redimensionamiento de la estructura gubernamental, el gasto no se redujo significativamente, pero se reorientó la acción de la administración hacia la atención de los fines de gobierno. De continuar esta política observaremos un enroque en la estructura que le otorgue su justa importancia al área de salud pública y reconsidere algunas acciones adjetivas que podrían ser las de administración o control. Es una vigencia que ha estado presente, que continúa existiendo y que seguramente será revisada constantemente en el futuro

El cambio de la importancia relativa de la fuerza laboral, que fue planteada por John Naisbitt como una reducción de la presencia de la clase obrera en la agenda política, no es aumento o disminución de la importancia. Es un cambio cualitativo.

Tan importante es regular las relaciones obrero-patronales y la capacitación técnica en la actualidad como lo será en el futuro la generación de más de un millón de empleos anuales. Este cambio resaltará la importancia de la Dirección General del Trabajo en el corto plazo.

El triunfo del individuo sobre la organización social de colectividades tiene impacto en las formas de gobierno del interior. La nueva relación orgánica del individuo con sus organizaciones convierte a éstas en comunidades. La negociación política requerirá antes que nada una

comunicación constante entre el gobierno y las organizaciones sociales lo que a su vez intensificará la necesidad de obtener información confiable. Esta vigencia continuará estando presente.

Por otra parte, los llamados estilos de vida mundiales tendrán una presencia significativa en los centros urbanos de Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán principalmente, pero en realidad no tendrán ¡mpacto alguno en la estructura organizacional de la administración pública.

El auge de la cuenca del Pacífico es el quinto punto del esquema que define a la influencia internacional, este auge por sí mismo no tiene vigencia en la estructura, pero en tanto se refiere a la apertura comercial y a la provisión de insumos como tecnología que en el mediano plazo traerá beneficios directos para la población, es necesario tomar alguna postura frente a él.

Como se explicó en el espacio correspondiente el aspecto más distintivo de las expectativas generadas por la cuenca del Pacífico se basan en los altos niveles de educación y el desarrollo tecnológico. Al respecto en la estructura de organización se nota un crecimiento relativo del sector auxiliar, en los últimos dos años en particular se ha puesto el acento en la creación de centros de enseñanza superior. El caso específico de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl ha venido operando bajo las directrices propuestas por la OCDE. En 1994 se instituyó la Universidad Tecnológica Fidel Velázquez que sumada a las instituciones educativas preexistentes crean una red de instituciones de educación superior amplia. La tendencia no será el crecimiento sino el intercambio académico para lo cual será más importante elevar los niveles actuales.

El decenio del liderazgo femenino está a la mitad de su desarrollo según John Naisbitt y continúa en crecimiento, la tendencia sin duda trascenderá este siglo y para el próximo el impacto a nivel de estructuras gubernamentales será evidente.

La edad de la biotecnología está en pleno desarrollo y nuestro retraso es obvio. En la estructura este asunto impacta por un lado a la Secretaría de Desarrollo Económico y por el otro a la educación superior en sus facetas de investigación y desarrollo. A primera vista resulta claro que será necesaria la interacción de ambas dependencias, pero manteniendo una diferenciación entre ambas. A la segunda corresponderá instrumentar programas de largo plazo que permitan reducir la dependencia tecnológica y a la segunda lo tocante a la instrumentación pronta de nuevas tecnologías.

El renacimiento religioso es otra vigencia que con el paso del tiempo cobrará importancia dentro del área del gobierno del interior, mientras que el triunfo del individuo es una realidad que ha motivado la conformación de grupos políticos ascendentes que son los nuevos interlocutores del gobierno, al cual se irán incorporando paulatinamente.

La realidad nacional es otro conjunto de vigencias que influyen en la estructuración actual de la administración pública estatal; esta se compone de la evolución demográfica, la economía estatal, la política y la administración

La evolución demográfica se presentó como un fenómeno explosivo en la década de los setenta y junto con ella las políticas de gasto social hicieron posible un crecimiento de la estructura atendiendo al crecimiento urbano. La vigencia sigue presente pero con camhios, ahora la regulación para la prestación de servicios es de primera importancia.

La apertura económica seguida a nivel nacional produce un efecto en cadena respecto al nivel estatal, la promoción del desarrollo económico con énfasis en al abasto y comercio son los efectos inmediatos en la organización estatal.

La política vivirá una apertura sin precedentes, además de los actores actuales surgirán nuevos personajes en nuevas organizaciones, aunque con gran experiencia. La disputa por los cargos de dirección será cada día más fuerte y esto obligará a un ejercicio transparente de la administración; las áreas de fiscalización y control en el corto plazo serán vigiladas por las oposiciones ansiosas de encontrar alguna falla y muy probablemente se incorporarán en estas áreas de la estructura, con la participación institucionalizada de la sociedad civil organizada.

La administración federal cederá en su centralismo exacerbado de la actualidad, se prevén importantes reformas a nivel constitucional local, por ejemplo la amplitud del periodo de gobierno en los municipios, lo cual permite suponer un proceso discutido y largo. En lo estructural la cesión de funciones de promoción económica y capacitación técnica permitirán la departamentalización de las dependencias que actualmente atienden áreas afines a estos temas.

El contexto estatal está determinado por la conformación de nuevas organizaciones que se convierten en nuevos interlocutores del gobierno estatal; éstos se crean al margen de los políticos locales y surgen nuevos liderazgos; a su vez la clase política estatal se integra de manera muy funcional con el sistema. Estas tendencias continuarán en el futuro, pero

habrá una férrea disputa interclasista por el poder que en un caso extremo podría desbordarse y buscar nuevos rumbos.

El actual titular del ejecutivo estatal tiene ante sí la oportunidad histórica de recrear a la clase política local; hay un envejecimiento relativo de los políticos tradicionales, el retiro anunciado de Carlos Hank González y la inercia social que exige cambio y regeneración; su prueba de fuego se aproxima en las siguientes elecciones locales y el intenso trabajo desplegado habrá de consolidarse con los proyectos de largo alcance que ya ha iniciado, como lo es el eje transmetropolitano.

En el estado, como en todo el país, las autoridades tienen una deuda moral muy grande: el desarrollo social con atención especial a los grupos étnicos. En la carta organizacional esta actividad se realiza al mismo tiempo por varias unidades; su acción coordinadora se implementó en los últimos años por el gobierno federal, pretender que el gobierno estatal asuma esta tarea no sería recomendable, está bien que lo haga la federación ya que mantiene una visión del conjunto.

A esta deuda se suman en nuestro estado otras en materia ecológica: la deforestación y la desaparición de especies como la mariposa monarca o el pato canadiense que viene [venía] a invernar en nuestro territorio. Estos temas ocuparán un primerísimo lugar en la agenda pública, misma que está siendo expropiada por la sociedad civil. Se espera un desdoblamiento de la Secretaría del ramo y un acercamiento con la sociedad.

Por otra parte, del grupo de vigencias endógenas podemos obtener el siguiente análisis. De las diecisiete vigencias estudiadas trece están vigentes y de ellas seis continuarán hasta bien entrado el siglo veintiuno; una está terminando de ser vigente; y tres ya no tienen mayor influencia.

La cultura organizacional es inmanente a la organización, por tanto estará presente mientras aquella exista e incorporará paulatinamente algunas modificaciones, como una mayor descentralización en la toma de decisiones y una integración orgánica entre los fines individuales e institucionales.

La presión de los grupos interorganizacionales es fuerte y cada día se tornará más agresiva, el desplazamiento piramidal de la población determinará la existencia de fuerzas; a esto se añade el incremento de la participación política de los grupos y su influencia sobre sus representantes incrustados en la estructura, los cuales ante la presión tendrán que ser más numerosos.

El sistema tradicional de organización perdura y no se vislumbran cambios en el corto plazo; es posible un reacomodo hecho a partir de la definición clara de los objetivos de gobierno. También es necesario un desdoblamiento de algunas áreas y la supresión de otras, siguiendo la misma lógica.

El desdoblamiento se hará bajo el criterio de la linealidad, que por tanto será una tendencia para el futuro. Y junto con ella la división del trabajo, la especialización, la departamentalización, la unidad de mando, la centralización y la formalización. Estos criterios mecanicistas de la teoría clásica de la organización trascenderán como herramientas útiles, pero todas ellas serán aplicadas en una concepción más moderna, con una visión orgánica de la relación entre la institución y sus integrantes.

La mezcla de tendencias con la coordinación necesaria entre varias dependencias y diferentes unidades convertirán a la estructura, ya de por sí compleja, en un ente supercomplelo como lo describió Daniel Bell.

Se ha aceptado que los fines del gobierno están establecidos y que se circunscriben a la atención del gobierno interior, la seguridad pública, la justicia, la educación, la salud y el bienestar. El proceso de desplazamiento de los fines a su vez propicia la atención de asuntos de interés público, que contribuyen a dar alcance a los fines mencionados y destina parte de su estructura para su atención. Por ese motivo la identificación de los fines como vigencia ya no ejercerá la influencia que sin duda tuvo cuando se inició el proceso de redimensionamiento.

Los tenias del tamaño de la organización y de la orientación de los recursos han sido sometidos a una amplia discusión, sin duda seguirán siendo centro de atención de análisis sobre el funcionamiento de la administración. Para efectos de organización el tamaño es un tema de importancia relativa para cada caso, y en el de la administración pública estatal, fue demostrado por Apolinar Mena, que la relación de efectivos es menor en nuestra entidad que en la federación y en otras entidades.

# IV. Tipología detectada

El objeto de este capítulo es sintetizar el pensamiento de Henry Mintzberg en relación con sus estudios sobre las estructuras organizacionales. De su obra, retomar el pentágono de las formas de organización tipificadas y explicar la relación de fuerzas que permiten las formas híbridas de organizaciones que van de una a otra de las puntas del pentágono.

Más adelante serán retomadas las estructuras señaladas en el capítulo dos de este trabajo a efecto de, a partir de su análisis, ubicarlas en el punto del pentágono según la concepción de Mintzberg. Una vez hecho lo anterior se obtendrá la evolución histórica que se ha vivido; es decir, intentaremos identificar el paso de una a otra forma estructural, en el contexto que nos brinda el pentágono, y encontrar las relaciones causales con las vigencias estudiadas en el capítulo anterior. Esto a su vez demostrará la existencia de constantes y variables, con las que será factible el ejercicio de extrapolación hasta diseñar un modelo único, suponiendo un futuro determinista de nuestro objeto de estudio, en la fase determinista del capítulo siguiente.

El contenido de este apartado está basado en el libro del autor citado, que se titula: Structuring Organizations, la traducción e interpretación es responsabilidad de quien esto escribe. El libro así como toda la obra de aquel analista está dirigida a la administración corporativa o de empresas, lo referente a la administración pública es abordado de forma tangencia]. Por tanto, de lo que se trata aquí, es hacer una adaptación (del idioma inglés al español y) del sector privado al público, tal y como lo hacen la mayoría de los maestros mexicanos al incorporar estudios realizados en otras latitudes.

Es así que algunos términos se tienen que interpretar en su doble lectura; por ejemplo, el mercado para el caso es la sociedad; los productos, se entenderán igual, los servicios y los cursos de acción política y; la corporación, será la organización o concretamente la estructura de organización.

Aquí se presenta una vez niás el debate sobre la separación o la búsqueda del carácter propio de la administración pública, e insisto: esta diferencia es de ámbitos, de sensibilidad, de impacto, de sistemas abiertos

o cerrados; por lo demás (complejidad, tamaño, influencia en el contexto, desarrollo de sistemas, etc.) son similares.

Sirva este ejemplo: "A medida que se acerca el próximo siglo, Procter & Gamble debe habérselas con los deseos y las opiniones de 74,000 empleados, 97,975 tenedores de acciones comunes, cientos de competidores, numerosos proveedores, regulaciones gubernamentales y millones de clientes en todo el mundo 1...] y como casi 5,000 millones de dólares de las ventas de P&G provienen del exterior de los Estados Unidos la compañía también debe considerar las perspectivas diferentes de América Latina, Europa y el cercano y lejano oriente. Y no olvidemos los múltiples puntos de vista funcionales, técnicos y organizacionales de las personas que trabajan en la compra y manipuleo de los materiales, relación con proveedores, control de calidad, investigación, tecnología, mercados, publicidad, servicio al cliente, análisis financiero, contabilidad y auditoría y el impacto en el medio ambiente [...1 Con toda claridad, tantas perspectivas diversas podrían crear un confuso nivel de complejidad para los ejecutivos de P&G. Sin embargo, una red de objetivos comunes que trasciende la mera adhesión a la política de la corporación puede mantener indefinidamente a P&G en una posición elevada dentro de las futuras 500'"n2

### *4.1 El Pentágono de Mintzberg*

En sus libros Henry Mintzberg había desarrollado varias configuraciones de las organizaciones y en todas ellas había llegado a la conclusión de que cada organización debe considerar sus particularidades internas y combinarlas armónicamente para luchar con el contexto; Mi premisa fue que una organización efectiva, lo que se dice integral y consistente en sus características internas con sus procesos, está en lucha con su contexto.'213

Pero, como el autor acepta, otra persona lo invitó a reflexionar sobre qué pasaría si se pudieran conjugar todas esas configuraciones al mismo tiempo, en el ámbito estrictamente analítico por supuesto.

211 I lickman. Op. cft. pp. 117-118.

213 My premiso was that an efective organization as the saying goes-achieved eonsieteney in its interna) charaeleristics harmony in its processes, fit with ita context. Mintzberg Henry. The Structuring *of Organizations* Instituto for Advaneed Studies in Management. Rrussels, Belgium. 1991.

Este reto lo llevó a realizar una especie de juego de rompecabezas el cual consistió en enlistar todas y cada una de las formas organizacionales que había diseñado o pensado en otras épocas y en otros estudios y las fuerzas o vigencias que las habían hecho propicias. Más adelante identificó constantes de este listado y así detectó cinco tipos organizacionales, que como tales, eran la forma más extrema de algunas constantes. Y percibió cuáles eran las principales fuerzas (conjuntos de vigencias) que las habían llevado a ese extremo. Así nació el Pentágono de Mintzberg. Un esquema con el que, en opinión de su autor: "...podemos desarenar, tanto como armar, para entender qué es lo que hace efectiva a las organizaciones y cuáles son algunos de sus problemas. "214

En esta etapa de su trabajo el autor reetiquetó a las configuraciones o formas estructurales que son los vértices de su pentágono; las cuales corresponden a lo que en nuestro marco teórico transcribimos como la forma simple, la máquina burocrática, la burocracia profesional, la forma divisionalizada y la adhocracia y que en lo sucesivo podremos utilizar como sinónimos.

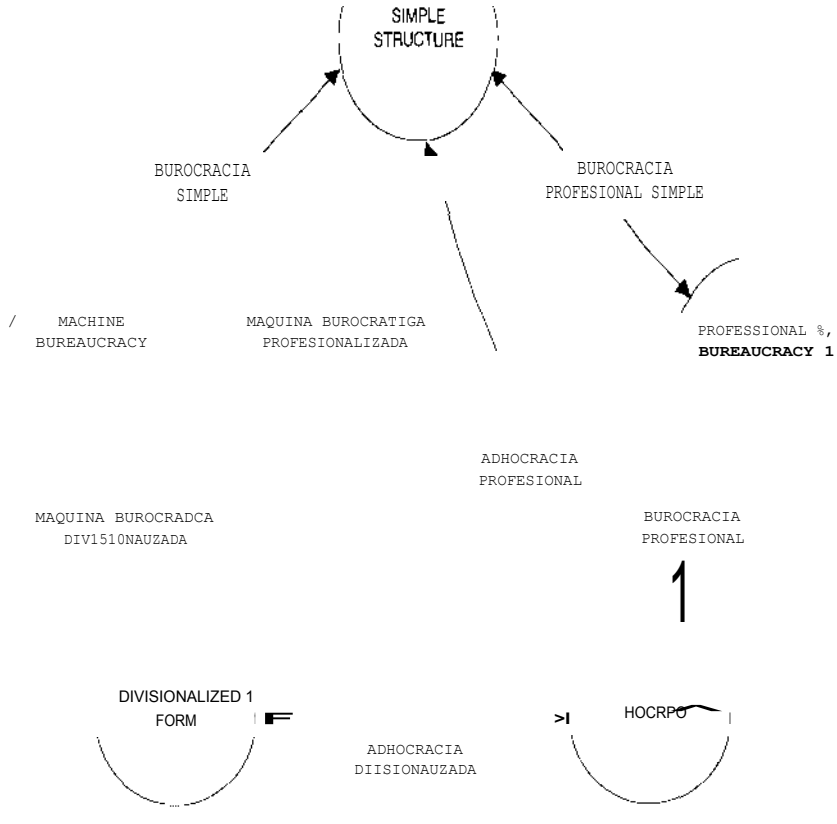
Por su parte las fuerzas o conjuntos de vigencias que identificó son: ideology and politics (la ideología y las políticas). La ideología representa la fuerza de la cooperación, una fuerza centrípeta; y las políticas representan la competencia, una fuerza centrífuga.

De acuerdo con este esquema, una organización en su interior es un conjunto de fuerzas que se deben combinar armónicamente con las fuerzas del contexto. Cuando en la organización domina claramente una fuerza (la concentración por ejemplo) esa organización asume una forma evidente y clara para todos los que participan en ella; no obstante, ese mismo hecho provoca que existan condiciones de contaminación, es decir, que ante la forma clara de la organización en su estructura y funcionamiento habrá, a pesar de todo, algunas expresiones de disenso que pueden crecer. Cuando en una organización no hay ninguna fuerza única que domine y determine la forma estructural se presenta una hendidura (cleavage), entonces es posible que en su funcionamiento existan gérmenes de división, en la que también habrá diferencias. Es en este razonamiento cuando entran en acción la ideología y las políticas. En ambas situaciones, la contaminante y la de cleavage, se requiere la administración de las contradicciones; esta administración se puede

-' ...we can use splitting as well as lumping tu undersrand what malees organizations e(iective. as wdl as causes many nf their fundamental problema. *Ibíd em- p* 763

lograr promoviendo la cooperación y la competencia al mismo tiempo, a pesar de que son contradictorias; 'Pero esas dos fuerzas son en sí mismas contradicciones y por tanto deben encontrar su equilibrio,` 215

EL PENTAGONO **DE MINTZBERG**




Es importante hacer un recuento de los elementos que definen a cada configuración de la tipología, además de subrayar los aspectos más característicos para poder alcanzar los objetivos de este capítulo. Cada tipo ideado por Mintzberg se construyó con organigramas

215 Rut these two torees are themsclves contradictory and so Lnust be balanced as well. *Ibídem.* p. 765

estructurales-generales y verticales, lo cual permite distinguir las similitudes, continuidades y diferencias más fácilmente que cualquier otra expresión de las estructuras organizacionales. En estos organigramas se debe efectuar una lectura típica (le sus líneas y conectores que permiten identificar jerarquías, líneas de comunicación formal, líneas de coordinación, conectores verticales que ubican a dos unidades en un mismo nivel jerárquico, conectores que las ubican en diferentes niveles jerárquicos y conectores horizontales que establecen una división entre unidades del mismo nivel jerárquico, así como unidades que existen temporalmente en formas matriciales de organización,

En este apartado definiremos a cada una de las configuraciones tipo a manera de recordatorio del m:+rco teórico, y enseguida estableceremos un esquema integrado de cinco aspectos con los cuales será más clara su comprensión y su diferenciación.

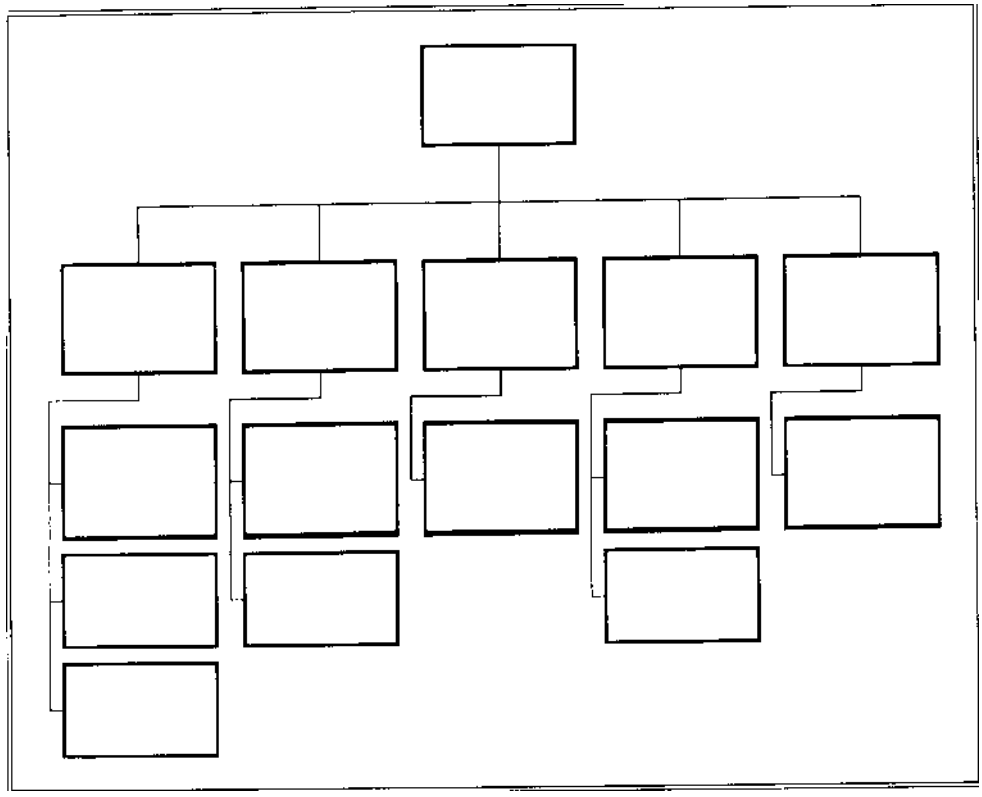
***Estructura simple***

El primer vértice del pentágono lo ocupa la estructura simple; en ella el punto más alto centraliza la coordinación ejerciendo una supervisión directa, es frecuente en organizaciones nuevas, pequeñas o de cualquier tamaño en épocas de crisis; también se le denomina la "entrepreneurial forni y se identifica con un liderazgo carismático, que sintetiza las principales funciones, en ese sentido es una organización autocrática.

El principal mecanismo de coordinación es la supervisión directa; la parte fundamental de la organización es el ápice estratégico- Respecto a los parámetros del diseño, la especialización del puesto así como la preparación y adoctrinamiento es escasa; la agrupación de las unidades es funcional; el tamaño de las unidades es amplio; tiene escasa planificación y control; pocos dispositivos de enlace; y las decisiones están centralizadas.

En lo referente a su funcionamiento, el ápice estratégico realiza todo el trabajo administrativo; el núcleo de operaciones efectúa un trabajo con poca libertad de acción; la línea media es insignificante o nula, o apenas diferenciada; no existe tecnoestructura y un staff de apoyo muy reducido. En lo tocante a los factores de la contingencia encuentra un entorno sencillo y dinámico a veces hostil; y el poder se ejerce por el titular con poca influencia del exterior.

ESTRUCTURA SIMPLE



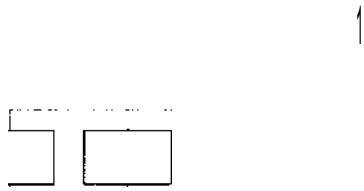
### *La máquina burocrática*

El segundo vértice lo ocupa la máquina burocrática; concentra su atención en la estandarización de procesos racionales de especialización de funciones, depende en gran medida del desempeño de sus mandos intermedios, de la supervisión de los procedimientos que realicen y de la información que transmitan a los más altos niveles jerárquicos, esta peculiaridad la obliga a desarrollar sistemas estrictos de control; es la forma estructural que hace un mayor énfasis en la diferenciación horizontal y vertical de la estructura; desarrolla de manera importante la tecnoestructura, en ella deposita parte importante del poder de planeación ya que son las áreas que desarrollan los sistemas técnicos, incluido el de evaluación, pero la toma de decisiones continúa estando

centralizada en el punto más alto de la estructura, esa área de la estructura burocrática es la que atiende las eventuales contingencias ya que el resto de la organización se encuentra desempeñando funciones repetitivas que fueron previamente establecidas Es posible encontrarla en empresas que producen artículos estandarizados en masa, como los vehículos y en organismos públicos de prestación de servicios.

El principal mecanismo de coordinación es la estandarización del trabajo; la parte fundamental de la organización es la tecnoestructura. Respecto a los parámetros del diseño se encuentra mucha especialización horizontal y vertical de las tareas; con escasa preparación y adoctrinamiento; la agrupación de las unidades es funcional; el tamaño de las unidades es amplio en la base y estrecho en las demás partes; cuenta con sistemas de planeación y control; y con pocos dispositivos de enlace; y con una descentralización horizontal limitada.

**MAQUINA BUROCRÁTICA**



En su funcionamiento el ápice estratégico realiza la coordinación de funciones y resuelve los conflictos; el núcleo de operaciones realiza un trabajo rutinario y estandarizado con poca libertad de acción; la línea media está diferenciada del núcleo, y en constante contacto con el staff, apoya los flujos verticales; la tecnoestructura realiza funciones ¡mportantes de estandarización de las operaciones; el staff apoya en la reducción de incertidumbres.

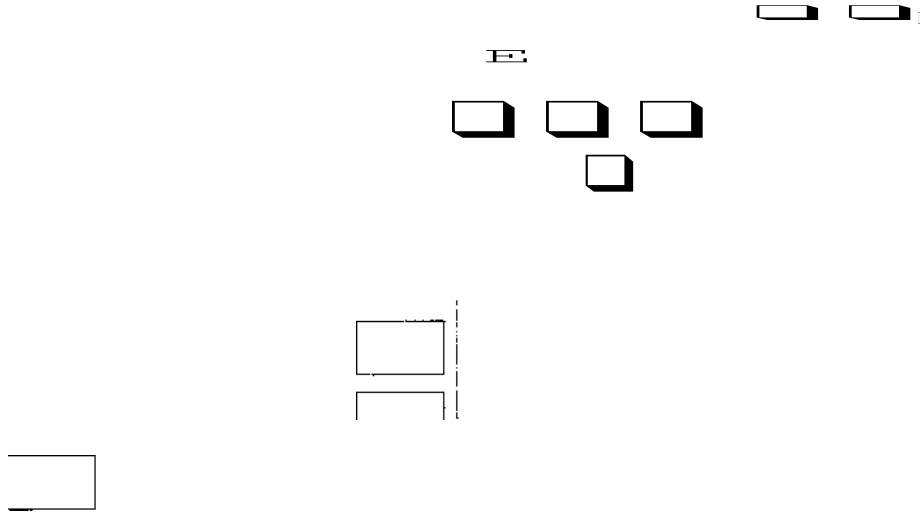
En cuanto a los factores de la contingencia el entorno es generalmente sencillo y estable, lo que permite el ejercicio de un poder tecnocrático y el uso de medidas de control externo.

***Burocracia profesional***

El tercer vértice lo ocupa la burocracia profesional; en ella el punto central es el papel que desempeñan las expertos, aquellos que han sido altamente capacitados en el desarrollo de sus funciones y que cuentan con habilidades diversas para atender varios asuntos relacionados con los fines de la organización. Aquí el área staff se encuentra altamente desarrollada, situación que no se presenta con la tecnoestructura la cual se especializa y cede parte de su importancia a la primera; el staff cobra mayor importancia y se establece una división clara con la estructura que atiende las funciones sustantivas de la organización llegando a igualar su ¡mportancia, se requiere de sistemas de control férreos a partir de la línea media; la organización monitorea permanentemente a su población objetivo y se moldea a efecto de satisfacer su demanda, es una burocracia basada en el mercado; el control técnico interno provoca incomodidad entre los profesionales que tienen sus propias habilidades para resolver los problemas no se les puede homologar, además verticalmente puede contar con múltiples unidades, de ahí las peculiaridades del control; es una estructura muy descentralizada en ambas dimensiones, vertical y horizontal, sin embargo es una estructura rígida ya que sus productos o resultados deben ser estandarizados, las contingencias se atienden dentro de programas que establecen anticipadamente alguna línea de acción; es frecuente encontrar la existencia de comités de manera paralela a la estructura de la organización; en las distintas áreas especializadas de la organización, encontramos que el control recae en los expertos, lo que les permite ejercer sus funciones con cierta libertad ya que gozan de ser además de los jefes, los más capaces, les es reconocido el derecho de ejercer el liderazgo. A esta forma también se le conoce como la burocracia

profesional dispersa. Presenta algunos problemas como lo son la difícil coordinación, la discreción y la innovación.

**BUROCRACIA PROFESIONAL**



El principal mecanismo de coordinación es la estandarización de las habilidades; por tanto, la parte fundamental de la organización es el núcleo de operaciones.

En lo referente a los parámetros del diseño existe mucha especialización horizontal así como una constante preparación y adoctrinamiento; las unidades presentan una agrupación funcional orientada al mercado; el tamaño de las mismas es amplio en la base y estrecho en el resto y existe escasa planificación y control; cuenta con

dispositivos de enlace claros en la línea media y una descentralización tanto horizontal como vertical.

En lo tocante al funcionamiento, el ápice estratégico es el enlace con el entorno y quien resuelve los conflictos; el núcleo de operaciones realiza un trabajo cualificado y normalizado con gran autonomía individual; la línea media es controlada por profesionales que procuran una adaptación mutua; la tecnoestructura es reducida; y el staff de apoyo está desarrollado para apoyar a los profesionales.

En cuanto a los factores de la contingencia el entorno es complejo y estable lo que permite un ejercicio del poder a través del control de la línea media.

### *La forma divisionalizada*

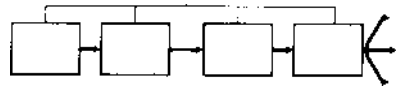
En el cuarto punto se encuentra la forma divisionalizada. Esta forma se integra por entidades casi autónomas cohesionadas por la unidad central en el más alto nivel jerárquico. Cada unidad incluye sus unidades de apoyo y staff lo que minimiza la interdependencia con las demás. El tramo de control entre el más alto nivel jerárquico puede ser muy amplio. Funcionalmente existe una descentralización vertical dentro de ciertos límites y un control horizontal centralizado entre cada división y la unidad central, al tiempo de una descentralización horizontal de cada división en su interior. También existe pluralidad en las formas de organización al interior de las divisiones, aunque siempre hay alguna constante que suele ser la forma de la máquina burocrática debido a que la unidad central requiere constantemente de evaluaciones de los rendimientos, lo que le permitirá tener una visión del conjunto y dotar al staff de información para diseñar estrategias de conjunto. La comunicación entre las divisiones no es frecuente y siempre con canales formales muy bien establecidos en los que siempre se mantiene al tanto a la unidad central. La parte clave de esta configuración es el nivel medio, o lo que es lo mismo la unidad responsable de la operación de cada división. El área staff es reducida y especializada en el diseño de estrategias dirigidas a actividades especiales o consistentes en definir la imagen de la organización en su conjunto en el contexto inmediato.

Esta configuración al igual que las tres anteriores es rígida e inflexible, generalmente se llega a ella después de un proceso de expansión muy largo que se desarrolla en etapas. Estas etapas normalmente se suceden

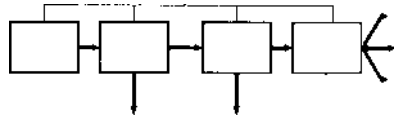
una a otra, pero también pueden ser estados o formas anteriores a la divisionalización pura. Estas etapas de la forma divisionalizada son: a) the integrated forro, b) the by product forro, e) the related product form y d) the conglomerate form.

**ETAPAS DE LA FORMA DIVISIONALIZADA**

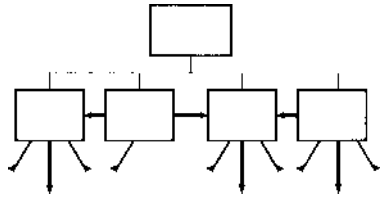
A) INTEGRATEDFORM



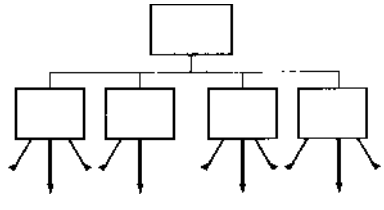
BI BYPRODUCTFORM



Cl RELATED PRODUCT FORM



D) CONGLOMERATE FORM



a) La primera, *the integrated forro,* es la más cercana a una división funcional que se utiliza en organizaciones cuyas actividades se pueden ordenar en cadenas de producción, de las cuales cada división es responsable de cada etapa y su producto es el insumo de la siguiente división, de tal suerte que la última división es la responsable de ofrecerlo al exterior de la organización. La preocupación fundamental consiste en mejorar los procesos para contribuir al resultado final de la organización.

b) The *by product forro* es la siguiente etapa, ésta introduce algunos cortes en la cadena productiva, ya que tanto sus actividades, los productos o los insumos de algunas de sus divisiones no necesaria o únicamente se relacionan con otra parte de la misma organización, sino que también pueden salir directamente al mercado o a la sociedad. Estas organizaciones, están verticalmente ordenadas. En ellas el más alto nivel jerárquico está dedicado fundamentalmente al diseño de procesos más eficientes.

c) La siguiente etapa *the related product forro* rompe definitivamente con la cadena productiva y se lanza a satisfacer necesidades propias de la organización en cualquiera de sus niveles, además de tratar de satisfacer demandas de su contexto. No está limitado su funcionamiento mas que por las necesidades del mercado, en este punto su mercado es diferente al mercado de la organización, ya que otras partes de ésta pueden ser parte de tal contexto que tiene por reto satisfacer. En esta etapa es fundamental la tarea del staff que le permitirá mantener la unidad y la mística de la organización en este contexto turbulento y competitivo. Aquí la función de los directivos consiste en medir la calidad y los efectos de las acciones, más que en determinar procedimientos.

d) Finalmente, *the conglomerate form* es la forma divisionalizada pura; las entidades integrantes tiene cada una un nicho del mercado que atender y deben atacarlo ignorando completamente al resto de las unidades e incluso compitiendo. Aquí se lleva a su mínima expresión a la interdependencia y se hace mucho más compleja la tarea de la unidad central de planeación y control, así como de la unidad de la organización. Estas son las preocupaciones del titular de la unidad central.

En la forma divisionalizada el principal mecanismo de coordinación es la estandarización de los outputs; la parte fundamental de la organización es la línea media.

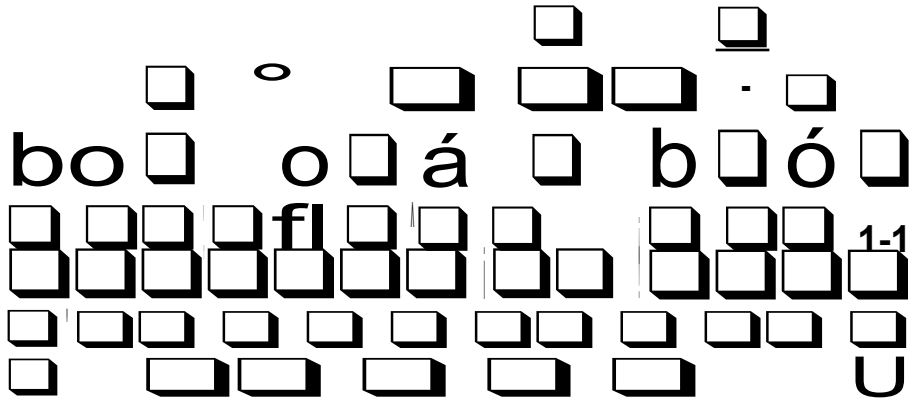
En cuanto a los parámetros del diseño se encuentra cierta especialización horizontal y vertical, y una preparación y un adoctrinamiento; las unidades se agrupan orientadas totalmente a las

necesidades del mercado y son de tamaño amplio en la parte superior; se aplican estrictas medidas de control de los rendimientos; existen pocos dispositivos de enlace y una descentralización vertical limitada.

En lo referente al funcionamiento el ápice estratégico define los cursos de acción a partir del control del rendimiento; el núcleo de operaciones tiende a formalizar sus operaciones debido a la divisionalización; la línea media es la encargada de formular la estrategia divisional y de realizar la gestión de operaciones; la tecnoestructura diseña los controles de rendimiento, es muy importante y está desarrollada; el staff es más reducido y está separado

En cuanto a los factores de la contingencia el entorno se circunscribe a los nichos que atiende cada división, por ello el poder lo ejerce parcialmente la línea media, en su área de influencia.

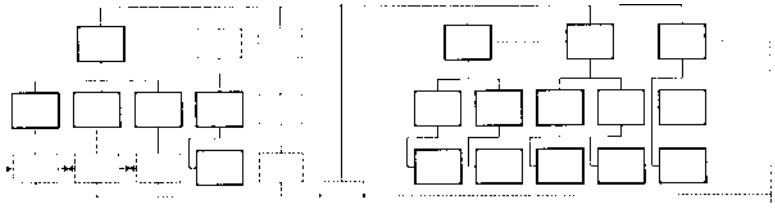
**FORMA DIVISIONALIZADA**



### *La adhocracia*

La configuración que cierra el pentágono en el nodo inferior derecho es la adhocracia. Esta surge de la innovación y de la necesidad de incorporar múltiples disciplinas en la solución de problemas complejos. Recordemos que se configura con cinco características: 1) asume una organización orgánica en la que sus componentes se relacionan de manera relativamente formal (comunicación, coordinación, etc.), 2) el trabajo ha sido dividido horizontalmente según el nivel de especialización con base en el entrenamiento o capacitación formal, 3) en ellas existe una tendencia de los grupos de especialistas en las unidades funcionales a realizar su trabajo con base en las necesidades cambiantes del mercado, 4) y a integrar equipos multidisciplinarios de trabajo para la solución de problemas complejos, y 5) existe una descentralización selectiva entre estos equipos de trabajo.

**FORMA ADHOCRATICA**



Además existe una nueva manera de tomar las decisiones concediendo gran importancia al juicio de los especialistas lo que es la base de las nuevas decisiones. Es frecuente también el uso de unidades matriciales o de proyectos que se integran temporalmente para la atención de asuntos específicos. Aquí los expertos se encuentran distribuidos en toda la estructura, tanto en el más alto nivel, como en el staff o al frente de las áreas sustantivas de las organizaciones. La descentralización mencionada y la distribución de expertos provocan que el poder de toma de decisiones también se distribuya en sus dimensiones horizontal y vertical, según la naturaleza de las decisiones.

La estructura se divide en adhocracia operativa y administrativa. La acción de la primera impacta directamente en el contexto social, la acción de la segunda impacta directamente en el contexto interno. Los administradores se ubican en la primera, en cierto modo se les considera parte de los equipos de trabajo con la función especial de ser los coordinadores de los mismos.

El principal mecanismo de coordinación es la adaptación mutua; la parte fundamental de la organización es el staff de apoyo en combinación con el núcleo de operaciones.

En sus parámetros de diseño se encuentra mucha especialización horizontal, mucha preparación y adoctrinamiento; una agrupación de las unidades funcional y de mercado; un tamaño reducido de cada una de sus unidades; cuenta con mecanismos de planeación en el corto plazo; muchos dispositivos de enlace y una descentralización selectiva

En su funcionamiento el ápice estratégico es el enlace externo, soluciona los conflictos, procura el equilibrio del trabajo y monitores el desarrollo de los trabajadores. El núcleo de operaciones está truncado en la adhocracia administrativa o fusionado en la adhocracia operativa. La línea inedia es extensa y se confunde con el staff, participa en la elaboración de proyectos. La tecnoestructura es pequeña e integrada a la estructura. Y el staff de apoyo es muy complicado y confundido con la línea media y el núcleo de operaciones.

Una vez recordados los tipos de configuraciones detectados por Mintzberg y mencionada su ubicación precisa en el pentágono, es necesario explicar la relación que se da entre cada uno de ellos al momento de que una organización se acerca más o menos a alguno de esos puntos, sea cuando surge o cuando evoluciona, producto de sus propias fuerzas y de las que el contexto ejerce sobre ella. La explicación se

intentará en términos de las relaciones que hipotéticamente podrían tener las configuraciones.

*La estructura simple* se puede relacionar con la máquina burocrática, la burocracia profesional y la adhocracia. A la forma divisionalizada sólo se puede llegar a través de alguna de las otras tres.

Cuando una organización pasa de la estructura simple a cualquiera de las dos más cercanas a ella (máquina burocrática y burocracia profesional) se enfrenta con un medio hostil. En el primer caso, cuando se aproxima a la máquina burocrática lo hace a consecuencia de un crecimiento importante, en el que el tamaño de su mercado lo influye de tal manera que empieza a tomar las decisiones a partir de las demandas que recibe e incorpora paulatinamente sistemas de control que tienen mucho que ver con el comportamiento del mercado más que con los procesos internos. En este caso es indispensable la decisión por parte del administrador por procurar un estado diferente de su organización, producto de las exigencias del contexto. En consecuencia, empieza por tratar de entrenar a su personal especializándolo en las funciones que tradicionalmente realiza pero incorporando nuevas técnicas, convierte poco a poco su estructura simple en una burocracia simple. Es probable que más tarde incorpore nuevo personal que haya sido previamente capacitado. El nuevo y el tradicional equipo de trabajo es sometido a evaluaciones que paulatinamente se hacen más estrictas. La hostilidad consiste en las exigencias de la especialización que frecuentemente rebasan la capacidad de adaptación de la organización.

En el segundo caso la organización evoluciona de su estructura simple producto de que el personal, con el desempeño de sus tareas cotidianas, se ha especializado al grado de poder competir en un nivel más alto de producción, independientemente de la decisión del administrador, él será el primero que debe entender cuáles son sus nuevas capacidades. La hostilidad proveniente del medio se debe a que el proceso de transición obliga a la estandarización de los procedimientos internos y a su homologación, lo que obliga a los hábiles trabajadores a transformar su trabajo, aumentar sus rendimientos y en ocasiones a realizar un trabajo de supervisión, lo que a su vez implica capacitación propia así como de aquellos a quienes habrá que supervisar. Se debe tener el cuidado de saber equilibrar el trabajo técnico propio de los servicios que se prestan y el administrativo. La adaptación exige crecimiento y cambio en las formas de dirección, requiriendo ahora del liderazgo basado en la superior capacidad técnica de quien toma las decisiones. Este proceso exige

entonces del consenso de los integrantes de la organización. A esta nueva relación se le llama burocracia profesional simple.

Aunque parecen distantes, la estructura simple se puede relacionar con la adhocracia; en ese caso también encontrará una respuesta hostil. Las formas híbridas que se ubican a lo largo del camino entre estas configuraciones son poco frecuentes y se presentan sólo en caso de que la organización con una estructura simple haya recibido un fuerte impulso que la transforme definitivamente.

*La máquina burocrática* es una de las dos configuraciones que se pueden relacionar con las otras cuatro. Su relación con la estructura simple ya fue descrita.

Con la burocracia profesional se da la relación corno producto de la complejidad que su contexto interno llega a desarrollar. Cuando el control interno de la burocracia es sumamente dificil de lograr por el tamaño y por la complejidad de sus actividades, así como por la especialización de las mismas, y consecuentemente los controles técnicos homogéneos son limitados, por lo que se decide mejor no aplicarlos y cuando hacer análisis técnicos adecuados a cada operación sería una tarea tan vasta que sus costos de recursos y de tiempos tan grande que se decide no operarlos, en consecuencia empieza a operar un control externo dado par los resultados en el mercado.

En el proceso de complejización interna de la máquina burocrática, se requiere una simplificación racional que permita integrar en la estructura de organización el área de apoyo a efecto de reducir el amplísimo espectro de actividades que el titular de la organización tenía que supervisar directamente y que le obligaban a cambiar los objetivos de su organización, esta simplificación, permite entonces volver los ojos del administrador a los fines de la organización las cuales ya eran difusos- Al hacer esto la organización vuelve la mirada a las necesidades de su contexto externo y con base en ello el staff en coordinación con el administrador, define nuevas acciones de la organización en el contexto inmediato.

El staff crece y adquiere renovada importancia, la que comparte con le estructura, en la cual a su vez los especialistas toman el control, su función administrativa cobra mayor importancia en tanto tienen que ejercer un liderazgo basado en su habilidad técnica para la resolución de problemas.

La relación de la máquina burocrática con la forma divisionalizada está dada por las etapas a las que hicimos referencia anteriormente. En esa relación se da un proceso de consolidación interna de las entidades que integran la organización y de la aplicación del control externo las amplias áreas staff y de apoyo de la organización también son subdivididas, son subsumidas paulatinamente por cada división.

Finalmente, la máquina burocrática se relaciona con la adhocracia. Este proceso es frecuente, la especialización creciente de los procedimientos mecanizados y diagramados en la máquina burocrática garantizan un proceso de división personalizada de las actividades, esto es compatible y garantiza el éxito al incorporar un programa de innovación y un control externo en la forma adhocrática. Esta configuración facilita la conformación eventual de equipos de trabajo en los cuales uno de sus miembros, con mayores cualidades técnicas, tendrá asignada la función de coordinación y además podrá contar con equipos multidisciplinarios de técnicos con experiencia para resolver, eso sí, problemas más complejos que las tareas rutinarias en las que se concentra la máquina burocrática.

*La burocracia profesional* se relaciona con otras tres configuraciones, con la estructura simple y con la máquina burocrática, cuya relación ya fue analizada y con la adhocracia.

En el tercer caso las actividades altamente técnicas y dificilmente predecibles con las que opera esta configuración son los elementos que permiten una adecuada adaptación a la forma adhocrática. La diferencia significativa es que en la burocracia profesional no son deseables las contingencias non Jack in the boxs situations, mientras que en la adhocracia se conoce de antemano que esa es una condición en la que se trabaja constantemente. Para el efecto se cuentan con elementos técnicamente capaces de hacerlo. La resultante híbrida de esta configuración es la llamada adhocracia profesional de oficina (profesional bureauladocracia). La cual se encuentra dispersa en toda la configuración con las capacidades decisorias que se anotaron anteriormente.

*La forma adhocrática* es la segunda de las dos configuraciones que se relacionan con cualquiera de las otras cuatro. En su momento han sido analizadas sus relaciones con todas ellas, excepto con la forma divisionalizada.

La forma divisionalizada eventualmente ve reducidas las interdependencias de sus unidades, esa situación puede ser motivada por razones internas como la competencia interdivisional, o externas como las cambiantes disposiciones del contexto social de cada una de ellas. En esos

casos que bien pueden ser definidos de crisis, cuando la organización divisional había alcanzado con anterioridad su última fase; o definidas como condiciones normales, en el caso de la forma divisional de la primera fase (división funcional pura), se acerca a la configuración adhocrática. La forma intermedia es conocida corno adhocracia divisionalizada en la cual las áreas de apoyo y staff se disuelven en el resto de la estructura a efecto de prestar sus servicios de manera dinámica a los grupos encargados de resolver la situación detectada, al grado de poder estar incluidos en ellos como un elemento más de su funcionamiento, en la ejecución de un proyecto y manteniendo prerrogativas tales como la comunicación expedita con el más alto nivel jerárquico o de evaluación del avance de otros proyectos.

En los cuatro puntos anteriores se han descrito las relaciones frecuentes entre los vértices del pentágono de Mintzberg, en un sólo sentido, por supuesto que las relaciones son recíprocas; es decir, cualquier forma puede devenir en otra configuración siempre y cuando exista relación directa entre ambas. Las relaciones anotadas aquí corresponden a los tipos evolutivos más frecuentes y que serán útiles en este estudio. Las formas híbridas posibles no se limitan a los puntos intermedios anotados arriba, es probable encontrar mezclas de dos o más vértices en una sola organización y/o en una etapa determinada.

## 4.2 Las *estructuras organizacionales de la administración pública del Estado de México en el Pentágono de Mintzberg*

Para poder ubicar en el pentágono a las estructuras organizacionales estudiadas aquí es necesario observarlas teniendo en cuenta la definición de las configuraciones de los párrafos anteriores e identificar en todas ellas la existencia de los dos sectores de la administración pública estatal; el número y la distribución de las unidades organizacionales que las integran; la relación numérica que existe entre las unidades que conforman cada nivel jerárquico; la existencia de los cinco elementos de las organizaciones señalados por IIenry Mintzberg; las áreas de gobierno que atiende la administración con más o menos unidades; la lincalidad, la complejidad, la departamentalización y algunas peculiaridades de cada estructura; para, finalmente, señalar a qué configuración o forma híbrida corresponde cada una.

***Estructura organizacional 1955-1969***

En esta carta organizacional ya existen los dos sectores de la administración pública estatal; se integra con 44 unidades, 40 del sector central y 4 del auxiliar. Del sector central 21 unidades tienen el nivel de departamento, tres el nivel de subdirección, seis el de dirección, cinco el nivel de dirección general y una subprocuraduría, con nivel equivalente al de dirección.

De ellos la Dirección de Gobernación es la que tiene un mayor número de unidades subordinadas y son cuatro, mientras que el promedio es de tres. Esta situación permite suponer que la situación política y la prioridad de los programas de gobierno así lo requerían. Esta situación es muy particular considerando que se trata de una dirección de área; es decir, no corresponde a la importancia funcional la importancia jerárquica que le ha sido asignada.

El ápice estratégico existe desde luego y corresponde a la Gubernatura. Existe una línea media que integra la Secretaría General de Gobierno, misma que coordina la realización de los esfuerzos del resto de las unidades.

El núcleo de operaciones se compone por cuatro niveles; el de la subprocuraduría, de direcciones generales, las direcciones y los departamentos, aunque no se debe ignorar que uno de ellos lo ocupa una sola unidad.

En razón de la importancia numérica de las unidades que son encargadas de ella, la acción del gobierno interior es claramente la mayor preocupación de esta estructura de organización. Otras son la justicia y la educación. Entre las funciones adjetivas, las de la Oficialía Mayor son las más atendidas y son reforzadas por la presencia del ISSEMYM en su sector auxiliar.

En la definición de Vivian Brachet estamos ante una estructura con un muy amplio tramo de control (número de unidades administrativas que dependen jerárquicamente de otra superior a ellas) simple (aunque en proceso de incorporación de unidades para ofrecer nuevos servicios en su sector auxiliar) y sujeta a un proceso de departamentalización en una etapa incipiente; lo cual evidentemente ya no corresponde a muchas de las vigencias de su contexto.

Esta corresponde a la configuración de la estructura simple, aunque con una tendencia a incorporar aspectos de la máquina burocrática; es una burocracia simple

### *Estructura organizacional 1975*

Se confirma en esta estructura una tendencia que no habrá de desaparecer en el período que comprende este estudio; existen dos sectores de la administración. Suman 59 unidades organizacionales de las cuales 45 pertenecen al sector central y el resto (14) al auxiliar.

Estas unidades se distribuyen entre la Secretaría Particular, la Procuraduría, la subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, departamentos, la contraloría, la contaduría e institutos y empresas. Cinco corresponden al nivel jerárquico de dirección general y 27 departamentos en el sector central.

En ésta se repite la tendencia a que sea la Dirección de Gobernación la que concentra al mayor número de unidades organizacionales para el cumplimiento de sus fines; esta tendencia confirmada motiva una situación política particular.

El ápice estratégico es ocupado por la Gubernatura, la línea inedia por la Secretaría General de Gobierno y el núcleo de operaciones está compuesto por cuatro niveles, igual que la estructura de organización de 1969. Aquí se refleja la condición observada por Santiago Velasco de que el cambio deliberado se incorporó paulatinamente en las prácticas de nuestro estado.

Después de lo relacionado con el gobierno interior, se atienden prelérentemente las acciones sustantivas del desarrollo urbano y económico. La primera refleja las condiciones de crecimiento y recomposición del poder político en el estado que fue señalada en el capítulo anterior. La cartera de desarrollo urbano cambió de nombre buscando una adecuación del puesto a la funcion

La importancia del equipamiento urbano es evidente con la aparición en el sector auxiliar del Instituto de Acción Urbana e Integración Social, así como de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. La tendencia nacional por buscar que el aparato público se dedicara a generar excedentes para la reinversión se retomó al fundar empresas como la Constructora del Estado, Tapetes Mexicanos S.A., Alimentos Lerma S.A., Casa de las Artesanías y la Distribuidora de Gas Natural del Estado; y el

fenómeno de la fuerza centrípeta ejercida por la ciudad de México respecto a los grandes desplazamientos demográficos se intentó contener y administrar con el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente.

En cuanto a las funciones adjetivas, la Oficialía Mayor continúa predominando; aunque pronto será alcanzada y rebasada por las funciones hacendarias. Desde finales del sexenio de Jorge Jiménez Cantú, los servidores públicos responsables de la hacienda pública y las finanzas estatales se han convertido en candidatos naturales para suceder al gobernador en turno; aunque sólo en una ocasión lo han conseguido y fue en carácter de sustituto por designación del poder legislativo.

Esta continúa siendo una estructura simple, pero presenta ya áreas diferenciadas, mayor cantidad de servicios que presta, y ha perdido el equilibrio entre la mayoría de sus unidades. La Dirección de Promoción Industrial, Minera y Artesanal, que es de un tercer nivel del sector central, coordina a cinco unidades del sector auxiliar. Persiste el Departamento de Economía dependiendo en línea directa del Secretario General de Gobierno con una mínima estructura y es evidente su próxima desaparición por absorción de funciones. La Dirección del Registro Público de la Propiedad aparece y opera de manera aislada tanto del desarrollo urbano como de la Dirección de Hacienda, áreas con las que requiere coordinar la mayor parte de sus actividades. En la práctica esta unidad tenía mayor importancia que algunas direcciones generales sin que eso se refleje necesariamente en la carta de organización.

La aparición de la Contraloría es sin duda una particularidad de esta estructura. Misma que puede ser definida como una burocracia profesional simple.

### *Estructura organizacional 1981*

Los dos sectores de la administración pública estatal suman 101 unidades. Al sector central corresponden 64 de ellas y al auxiliar 37. Todas ellas se reparten entre secretarías, la Procuraduría y suhprocuradurías, coordinaciones, unidades, subsecretarías, direcciones generales, direcciones de áreas y empresas, institutos, patronatos, fondos y fideicomisos.

Existen 10 secretarías que son el rasgo más evidente de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; de ellas

dependen sui9 snhseeretarias, tres de tipo funcional y tres regionales que son las subprocuradurfas de justicia de Toluca, l'lalnepantla y Texcoco. Mees abajo se encuentran 21 direcciones generales e igual número da direceinnen de úrea- De cada secittaría dependen el¡ promedio cuatro unidades de tres ni veles jerárquicos_

En este arto se rompe la tendencia de la dependencia que controla un mayor número de unidades para la consecución de sus fines, dejando la Direccion de Gobernación el paso a la Procuraduría General de Justicia que coordina el trabajo de nueve unidades.

El ápice entra tégico está ocupado por la ga bernatura. Deja de existir la línea media al modificarse el marco jurídico que estahlecc desde entonces que no existirá, entre ninguna de las secretarías, preeminencia alguna.

La linea de operaciones crece en sentido vertical y horizontal, ahora se le puede clasificar como amplia y sofisticada Por .su parte, la tecnoestructura crece siguiendo un criterio de mejoramiento de la atención al público- El staff crece en la misma proporción Y sigue manteniendo un equilibrio con la tecnoestructura, según el requisito (le la máquina burocrática.

En esta estructura de organización se atienden preferentemente las acciones sustantivas de procuración de justicia, gobierno interior, desarrollo urbano y desarrollo económico, en ese orden. Mientras que en el sectui auxiliar si se continúa la tendencia siendo ahora la Secretaría de Administración la que, al asumir las funciones de la extinta Oficialía Mayor, ocupa el papel predominante entre las acciones adjetivas del gobierno.

1 a Procuraduría asume una estructura piramidal y la primera regionalización, lo que hace peculiar a esta dependencia. En el gobierno interior se diseña una estructura especializada, en ella se incorpora una burocracia profesional. En el desarrollo urbano v económico se continúa la ampliación de la estructura por la incorporación de servicios especializados, la departamentalización en el sector cenr.ra1 v el crecimiento en el auxiliar.

La reforma parte de una departamentalización funcional-horizontal que le da una notoria separación a los procesos cine cada dependencia ejecuta. Otras peculiaridades son que ubica a todas las dependencias en un mismo nivel jerárquico, se fortalece a la Procuraduría, cambia la denominación de las unidades para adecuarlas a sus funciones, se procura establecer una departamentalización que al mismo tiempo tenga un

equilibrio jerárquico según la importancia de los asuntos encomendados a cada unidad.

Esta reforma convierte a la estructura de organización en lo que Mintzberg llama una máquina burocrática divisionalizada.

*Estructura organizacional 1987*

Para 1987 se inicia el crecimiento del sector auxiliar sobre las bases puestas por la reforma de principios de la década; el sector central se integra con 57 unidades, mientras que el auxiliar con 127. De las cuales 10 son las secretarías, seis las subsecretarías, 22 las direcciones generales y 19 las direcciones.

Se observa que el sector central creció únicamente en el último nivel de la línea de operaciones; esto es una departamentalización horizontal para mejorar la ejecución de los trabajos.

lai Procuraduría General de Justicia del estado sigue siendo la dependencia con mayor número de unidades adscritas para la consecución de los fines, pasando de nueve a diez, lo que habla de una demanda de la sociedad por mejorar ese servicio.

El ápice estratégico, la inexistente línea media y el área staff se mantienen sin cambios; la línea de operaciones modifica su último nivel cono se expresó arriba, y la tecnoestructura se desarrolla considerablemente, incorporando a una burocracia profesional en esta parte de su carta de organización.

El crecimiento del sector auxiliar, a partir de la diversidad y número de los servicios que presta, creó una estructura muy compleja, en la concepción de Vivían Brachet.

En cuanto a la importancia concedida a las acciones sustantivas y adjetivas de la administración, a partir del número de unidades adscritas a cada dependencia en el nivel de Secretaría, se consolida la importancia del desarrollo urbano, económico y agropecuario; considerando el crecimiento sin precedente del sector auxiliar que deben coordinar. No obstante la procuración de justicia sigue siendo una preocupación muy importante.

En esas partes que se extiende la administración estatal se realiza una departamentalización horizontal logrando ubicar a todas las unidades en

un mismo nivel independientes entre sí y con diferencias reales de impacto, inversión, presupuesto y tamaño.

Esta estructura de organización corresponde a la configuración híbrida entre la máquina burocrática y la forma divisionalizada, en su modalidad de productos relacionados.

***Estructura organizacional 1990***

Para 1990 el proceso de redimensionamiento de la administración pública estatal ha invertido la relación numérica de unidades entre los sectores central y auxiliar; 73 para el primero y 29 para el segundo haciendo un total de 102.

Diez de esas unidades corresponden a las secretarías, nueve subsecretarías, 24 direcciones generales y 17 direcciones de área. Es notoria la constante de las diez secretarías y contrasta con un aumento del número total de las subsecretarias y de las direcciones generales, que provocaron una influencia mayor en la toma de decisiones por parte de estos dos niveles, y el decrecimiento del número total de direcciones de área.

Cada secretaría tiene adscritas a su estructura un promedio de cinco unidades; pero la Procuraduría General de Justicia tiene date, con lo que se confirma una vez más la tendencia, desde este punto de vista, de dar mayor importancia a la atención de esta demanda ciudadana. Otras áreas importantes son la de gobierno interior, finanzas y desarrollo económico.

Respecto a las funciones adjetivas, a la Secretaría de Administración, y de Finanzas y Planeación se suma la de la Contraloría, ya que a nivel federal esta función ha tomado una importancia relativa por los programas de modernización y simplificación administrativa, ambos eran aplicados por la Secretaría de Administración, por lo que en un principio esta nueva dependencia tuvo un accionar limitado que se refleja en su estructura.

El ápice estratégico realiza su función a través de las diez secretarías de manera directa, es decir, no existe la línea media y la línea de operaciones se divide en cinco niveles jerárquicos.

La tecnoestructura y el staff prácticamente mantienen su relación desde 1987, es decir la que define a la burocracia profesional en la que las habilidades de los que integran a la tecnnestructura le dan a esta parte de

la carta organizacional una importancia a veces equivalente a la del resto de las secretarías.

La Secretaría de Gobierno y la Procuraduría se mantienen organizadas bajo los mismos criterios. Por otra parte, se presenta una fusión de la que resulta la Secretaría de Finanzas y Planeación, en la nueva dependencia solo se integraron las direcciones generales de ambas por lo que presenta un trame de control amplio en comparación con las demás. A su vez, la Secretaría de Desarrollo Económico creció en su sector central y decreció en el auxiliar, lo que es un reflejo de lo que pasó con toda la estructura de organización.

Esta puede ser clasificada como una organización burocrática profesional divisionalizada.

***Estructura organizacional 1993***

El crecimiento del sector público es sin duda una de las constantes mas evidentes, para este ario suma un total de 187 unidades; dividida en 119 del sector central y 28 del auxiliar. Todas ellas son secretarías, procuradurías, suhprocuradurías, subsecretarías, coordinaciones, vocalías, direcciones generales, direcciones, la inspección, tesorería, empresas, institutos, fideicomisos y fondos.

El crecimiento se inició con doce secretarías, 17 subsecretarías, 42 direcciones generales y 48 direcciones. Cada secretaria tiene adscritas a su estructura un promedio de seis unidades, de lo que se distinguen la Secretaría de Finanzas y Planeación que tiene diecinueve unidades, y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario am diecisiete.

Esta situación trae como consecuencia un nuevo carácter y tipo de gobierno en el Estado de México. Entro las funciones sustantivas el desarrollo agropecuario pasa al primer lugar, lo que va en contra de todas las tendencias; seguida por el área de desarrollo urbano, lo que si es una constante.

Entre la funciones adjetivas las que corresponden al área de las finanzas y planeación pasaron al primer lugar. Las otras, administración y la contraloría, juntas realizan un trabajo técnico que no tiene un gran ¡mpacto en el resto de la estructura, al menos no al grado de la primera.

Esta estructura se ha desarrollado procurando reducir tramos de control y mantener un equilibrio e independencia entre las áreas que la

integran. La Secretaría de Desarrollo Urbano tiene una estructura piramidal muy moderna del tipo divisional, con una forma de productos relacionados entre sí. Esta estructura es producto de una gran especialización.

Es una estructura compleja, no en el sentido de Vivían Brachet, sino entendida como el funcionamiento de coordinación entre una tecnoestructura amplia, encargada de programas específicos en los que requieren constantemente la intervención de dependencias y unidades de la línea de operación.

La especialización es una constante y ha creado esta forma cuasi divisionalizada, al interior de cada dependencia la departamentalización se ha realizado atendiendo a la especialización funcional primero y procurando mantener un equilibrio con las responsabilidades y jerarquías. Esta estructura es una burocracia profesional divisionalizada

***Estructura organizacional 1994***

Para 1994 el sector central se mantiene con 119 unidades, mientras que el auxiliar reinicia un crecimiento llegando a 34. En el primer caso con el nivel de secretaria hay 12 unidades, con el de subsecretarías 17, como direcciones generales 42y como direcciones 48.

En promedio cada una de las secretarías tiene adscritas a su estructura 9 unidades, empero, la Secretaría de Finanzas y Planeación mantiene a 19. Analizando exclusivamente al sector central de la administración no se vislumbran cambios considerables. Mientras que en el sector auxiliar se observa un cambio muy importante en relación a la atención que se presta al ramo educativo, lo que lo coloca en uno de los primeros lugares de atención, y por tanto es una preocupación del gobierno en las condiciones actuales. La otra área que crece en su sector auxiliar es la del desarrollo económico, preocupación que sin duda serví fortalecida en el corto plazo.

El ápice estratégico mantiene su importancia y relación con el núcleo de operaciones que data de 1981, el regreso de la denominada Secretaría General de Gobierno está sujeta a lo dispuesto por la ley orgánica correspondiente y su condición de generalidad no la convirtió en una línea intermedia de la forma estructural. Por su parte, la línea de operaciones dividida en cinco niveles no presenta, como se anotó anteriormente, grandes variaciones respecto a la estructura vigente el ano anterior.

La tecnoestructura se ha reducido, al tiempo que el staff ha crecido, lo que denota una tendencia a regresar a la forma equilibrada de la burocracia profesional, pero es previsible que esta tendencia se revierta.

Esta estructura, se ubica más cerca de la forma divisionalizada, con presencia de signos de la adhocracia e influenciada por la burocracia profesional.

### 4.3 *La evolución de las estructuras* organizacionales

La evolución, en una de sus acepciones, significa desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro. En una acepción filosófica, se entiende como una doctrina que explica todos los fenómenos, cósmicos, fisicos, mentales o sociales, por transformaciones sucesivas de una sola realidad primera, sometida a perpetuo movimiento intrínseco, en cuya virtud pasa de lo simple y homogéneo a lo compuesto y heterogéneo.

Ambas concepciones son aplicables a este apartado, las dos se refieren a un cambio paulatino (...gradualmente... y ...transformaciones sucesivas...), para ser estudiado ese cambio se requiere establecer períodos de tiempo que dentro de la continuidad del cambio permitan identificar aspectos comunes (vigencias) que presenta el fenómeno en cuestión y que diferencian una etapa de otras, tal y como sucede en el establecimiento de edades en el estudio de la geología.

En este trabajo se pretende encontrar las vigencias (estudiadas en el capitulo anterior) de los años previos, que definieron la configuración de la administración pública (estudiadas en este capítulo), en cada una de las etapas de nuestro período de estudio y establecer la relación entre ambas. Para eso se elaboró el cuadro siguiente sobre la evolución de las estructuras, en la que se anotan los años, se relacionan los hechos, se recuerda la forma estructural que asumió la administración pública y se etiqueta según la tipología de Mintzberg, en cada caso.

# CUADRO SOBRE LA EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

| ANO | | NLEHLIAS | | ESmUCIDB A DE OPGANPACIO N | | TPOLOGIP |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | r.sr ndeel mlo | lqu aura arv agua la li¢ | | E npnpec | | M, , — |
| | E Y rimad | Woonh | oe ¡OyJ a:.rc | Ojn | | .... a "vy |
| | ende ^lm | | k' unpos | dere | | D11 –O –1.,1 21 —es aeWe |
| | Seca | srelb | mala. el | edege' | | ] rigen |
| | re oea^n | gm ãe | | | | gr. e desde l e ·r |
| | new | | ce cenx onn | iryca : L. n | | EC he ae pee |
| | .a'v onm, a | ees n, ameaz,. · | | g | | -baage Qav^m |
| | a .mau | ~m . rre | | a e kelasweea | | aeoPsadm. a'la, |
| | riel | a^w oa ^9 | | a.u l. | | WMw ,cg5n• |
| | men as | a | | dab s | | ,pece md, pene m |
| | | arme nave | ,un emanen ozr, re e.. | mnw | | nesgeo^ e |
| | E JQ7e | | | | | eegan |
| | | | | | a ricos | .e rül e.-goa |
| | | agnroa | | | | |

I' durar e

sSnlruen arando bu elenenis yeoles e§ ruuv. ssrvggl 1c

,wsn al oaelo aerel de oaxe orij.ensmrdemN^b se

vy deud Jrldadna

mdekGSL'en – ntalptya rsofwei

d y nn..1c l. dcan, nslnfprese[

rve 111.ne. eeull, amrc... e Ca nl de ueco.

m arare ,macas ,wr^as

me,.

nod l aa 11—— El ———1 c relee

naco

^,mcmmh g r ^ou.mbg e„pode ^,

Ls

aa a oak¿vaaeeWpeoa

eeequudW es aqugon

Mm recalec,r eazr

naw 6 r [npineW

Adm1,11 11 – ac

L J

a um v üldert

aml er a:ae : ne,e Breen a^

pan Ded^ea rr'dzn as

d e Nmem eco aa

n^

a pdcr 1. ve. N 6 fxne.mJOge

a rn,r

Seneenra mdeareo

esowam a,',res

1,1 coceS

se nWeamiiaur 111 ' yvlensrenana a

e I etlee

P.

rees.e u mLO

ro wm^ late.

x den le wryue

11 ^JU.ce. u9.M.is

alpe a condene oemrvaói lar Gmkga Veasm da que ol

rk Vm

0 ow emT ls sb ainlremenie

del desarrollo urbano y económico La primera refleja las

xano

pgeso a a eaon, w rwe del

e.

mm alma v ^sJ a"P.

asa esnanndwcs Ix aparcrn ae a coM e ore rico

a nwa^r<ade cs erina

AÑO 1 VIGENCIS ESIMICIUAA DE ORGAN ACIN MMIMAA

19R1 Existen d myFueradellpaü nMeks Onaarrelbeegoaldderaeaas Losbü sevlw de aYn.Mrttkn pu san erUW ruv'1101 Mapuna
.S Le, eles erke Mp,w y Elats 1nbs Se hyr enlurbb 3 müMes •lsx.r 1m111 copuundon 64 de eles y el emll®r Bwxri(a
.en raül 9i0&SdlLssse reeM..Sene, selwn Prmua]may Bn4analvem
,e.-e W ,pee emmlera en el ei &cde. m Obeenen mbccbnes gene amrt na eMes, u de Lmdjs r era re as.
arcebeea para de p `uus,e nPonmM blrt¢'bnes ereneeba dos y l ¢ r es y e *Lelo se*
da pa Ara atlemebs pmbwresEel narwrM to pu s en ¢4om
yen,ue mlgeebwz erye üeeManv Me u co .xml e mem Le .1 meym
Se. un e a proluaemnótl deme egrca h e-. de u u Gu ll matin el e ena COSOS ulnes. enMs
Se bee en, reloma erfixiumlCaN exnamleVCeNeAlilA9ttk`n MBxe bnue be.e elpesdeeele ee General
La dem deoperue , e, wmmle santo u be nueve u. ued e Seas
`s Cananas Ce e pnlura ee bsespxaeCe paruettbnp9ba e pu opn nono mnlLO Vespueuuu Por su OPaek
mms Eemxákosee uxrw el prkrse smvkne en unv.bm pmfeo ü Ber nlplh y wkfcMd Pmsupene,e
AmneIG 1&wre. beee a s El s ü Mi en e, *L* de rae} . 1. d y
Aebrue U eGWprLeneó Mee n tl Mazpab i.i e sp alele., e l nó l u, eg r aove le uu meros 1 _ 1 . _ el
Bameii le uSl Dnb ..e . Wüttbkr(nneleeda sdelMp sguet den k bue bubaMa. no nea esre.u. e
pmvmtMe wue a ancyprp ordeLe rbrexlesUb ahNittoees mganra de pi e¢ n prrMeeree[ mmenenea La M ac e
emdadaaenq ee enmereplepomkn pe - , , Ccue, u p le . au
Gelue mual al MOW üesluNra Cepegvl Pacpnt 6abnn64xon suffinlNN rymio rece de u,Sw, . si es n
puerca aMlae ettanmb e e e y se cut m en em deu
1. pus e cu r s Se ,n la le e tn,
s Mean re n ee enriam-S. ün que . eeapumtr
es u Wgnes de Le es ac % eal eebym acopa el papel
pe una vede entre Ld Mrre nc. n l nc ¢b uu ra
me ta pene u cap nmltrxon mre de,
¢ue k de er ci de. rapna[üi a 4e punas que cede,
eoeMepmelnc b

sal se S. b ap Leabon de nuevas pl ena s be recuperad el anuo Manara
elarna arre a e eeralemes partieres a m aertt
Se ve bs pe rgtsde um¢ más qa+ 1 d52 y 1 00
Mexe se dise msYLea su po9 a e. edemLM*aa
depueslo par bs a+w+bres rtkmaaalx.
-Sea[ea ep11nm¢umertal y se @ mrvan s1os pstms Su,ue re Se
urge N rupeanm emro'rca
ElbO&u ecorenrosgues negalNO Les -Sê—. de recursos
pxpiaarrule
EsLSlenbmna y mea d e lpea ne.e, de benrmm regeonal mnexuórz
LasebMIG[nesdagn awpplTiar el empane de lebn, evo un blu.
Bel [mYro 11NiqunlyTspuee a .alea MüemaR
a Ç u ea aattrlua,luxan #ü *prmwe* esa. iráserpbnle dI
PNl a neanaaeam¢ae .Ma ewmra,
.e,. s en 6 nwrvnooe em inss palelar y eps sm verNWms
11uueneW upnvmas
S€m me el nes e a lee— mu ,S,.SEM BulMO rNe alyb
aa Sebsbwcaammunh{ ibsCekwn¢melroWlAaaee
b CiulNd Mam¢

Pare 'M'7 ue lmb e beanenen le eámpr auu er son re be
merma p ure,e, ce parea el
maya 0011 11 ungy]es m e trae e,
m 127 e e sub 111500 les sa ic ora W
suben 12 av eeectr1 1 - 1 . y 19
em[mes. El ápre eslradybo ü neo Mmla linee orad. y el
rea slae se maneasen M arMes b Lnee ee Spe —es
*mmYFa m* el- ulel e Se euprazo e.e y b
esarmla snskaraeümele xmWranb
uw^mme p Sine es enea *paree* ee su a,e be
olynanron En S .u e a heeneuu mncedde e ü
es s,SuelNas y adlel, a a ahnühSOe a poer al
m M mnaes adecuas a . bepedercü en el *Raer*
be S0rnio y a,rtcuar,b C-Seeüeel cr ez bueuaw
a M be, -esa e
%el Mme ce5n levbrauFer pee .ebee — Il pOnanemu
,rp be ce e s er Le ce .Mmq
1We aa nn ee Ee cen nades ya s e e cle -e- a-1annAxdn
esmal m palva ua eaaammamttm M@anlal

199] Seesablecen Crees amurres an ESiams aleas para alederproblemas
a1m el del eerebelub y el llup mgamre
Ge eudene le k peer elan sal artoeralbo en be atoe nrvebe ee Le
M.Finabn lub.e,derzl
Se aü uraprOFuntckkx asamnle dneM[ a nmkamffi' que
w ert mlmb nbe i
Se nlxnrtrz a apertura _mal wm onmecin lund ¢renel de e
Momeetl—,u
Sepmm caber wgbtgs e negra a Enüt e.
deAao-lwra gran ase del e.or W1aseta , se premoeee anee.
eN eepene —en ey e unges enemeka
k l e ea ebequ
neSene,-..Sea ya n ses —urbd
a a prtOMMlFeg merydleaxme muNi a E&
exwt I Mme¢ pel ee Pon
EMe Jacal cone b ordean aneeMaa
Pagaoa rtee^á elpmer aa Jegebemo dalgab pefiarM
aqaxa

Pera 1592 el prrcnm de redmmspnamünb de b Bum[aeb
ebeen —. p FCa eAnel ne merhh e nana nnuuNM ProlnurW
be estiajes ente Se mores central y amllw. )9 para el Unuemios.
pr Mra y 29 pera el segun tanl-Mj un bell de r02 El úpese
eSuue. eb realRa su ebe- n uwáe W as eax sainare, le
lanera dtlge, un C¢vl ue cable alinee m y 1 sea e
opaaoes ae de do en creo mmla kl.aums pespaoa
ras unciones adreleaa e e SesrenerLe de *Aeble,u m y be*
leca y PWex aLa 1, Su .e e
n ll be- e,ea [ün nn lwnwa arta nPo que- pue
ele as — y -
u, aplicados a1 e5xreunae hil macpoyr b
.e en unpmepbese n u.e elwomi re , el
.Nb guemmWg m sueslu mune desea de,d
1. u leer.. ee mulmxmmpeeSquJu rgl que Les
e Jalo e b t pides e ea
ospue mepenomlx da e vcae
pe,. de ea oq ¢a s sec u,e eporercu a *vxar*
aurvakMe a bEel msloW pssa'eeda

1 . rosp..1,va de 1",durinls1.RLLcldn púb1lcn dr1 E,1,d de 1Tlcdcu a 1e 1rez dP ne t.On3 de la

AÑO vmENCIAS ESTRUCTURA UE OAGAN¢ACION Taomeú

para este año s.ma un tota. de 18,? del sector central y 28 del auxiliar s. procedimiento subprocesos. Buro-adho-rática Profesional

^_

k,. ,as. esdel e.I.

m e,l elu

a=re^e.e e e ,^., ._ ee ^ u•a ae

esw+ S,

r:u{ el.rrr ^e_l

^^.

rm rtan xrlrale .,xis 1B 11 3[ce u ..,ee 1111 y

m- r-11 111 –, " eeü.eeen.eux¢Om-

', lmmle pi inedaca emmo el .5Jnea vr. rnediu

## 4.4 Constantes detectadas

Las configuraciones estudiadas adoptaron sus propias características por la relación de hechos que se sucedieron antes, durante y apenas después de que fueron diseñadas; en e.sa relación de hechos que fue descrita en el capítulo anterior de este trabajo se pueden encontrar vigencias constantes, que estuvieron presentes a lo largo del período de estudio y que, al menos desde el punto de vista estadístico, tienen mayores probabilidades de seguir existiendo que otras, en ese sentido influirán en la configuración futura de la estructura de organiyación.

Su estudio es útil para elaborar el modelo de la fase normativa, al llegar al ejercicio prospectivo de la materia estudiada. Algunas constantes son de tipo exógeno y otras de tipo endógeno.

Entre las primeras cabe destacar que desde hace diez años, y seguramente en el futuro, no habrá preocupación en el mundo por la carencia de energéticos y de alimentos; lo que será importante atender serán los mecanismos de distribución.

La aparición del socialismo de mercado libre es también una tendencia de la década presente y significa que los gobiernos nacionales promoverán mecanismos de intercambio regional; en el ámbito estatal la función de abasto y comercio en el desarrollo económico cubra una importancia creciente.

La reprivatización del estado benefactor obliga a reconsiderar las funciones de asistencia social, bajo criterios económicos y no políticos, en ese sentido, la estructura deberá considerar unidades responsables de este tipo de actividades y de la coordinación que se logre con las organizaciones no gubernamentales. Esto requiere definir los fines del g bierno y establecer los mecanismos de atención por parte de la sociedad, con absoluta libertad pero en coordinación permanente.

Las expectativas de desarrollo que implica la vecindad en la cuenca del Pacífico obliga a una revisión de las fortalezas de nuestra planta productiva; el retraso evidente resultante de esa revisión obligó a la apertura al mercado de capitales para procurar la inversión extranjera, pero esa no es la única solución ya que el reto de la apertura comercial no es tan sencillo. La desventaja competitiva de la educación hace necesario intensificar esta tarea; por otra parte, ésta ha sido una función constantemente atendida por el gobierno del estado, pero la necesidad de lograr en un plazo relativamente corto de tiempo un desarrollo tecnológico ¡importante obliga a redoblar el esfuerzo y a cubrir dos frentes, la educación básica sobre nuevas bases, abriendo la posibilidad de la participación de los particulares y la dirección de la educación tecnológica y profesional.

A nivel nacional se cuentan algunos logros como el del control del crecimiento demográfico, es una constante de los últimos quince años, pero en el futuro habrá que atender los desequilibrios en materia de servicios públicos que ocasionó el crecimiento desmedido e intensificar y mejorar los programas de desarrollo y reordenamiento que hasta la fecha han sido insuficientes en amplias zonas del Estado de México.

Toda esta actividad educativa, de reordenamiento demográfico y vial, de desarrollo tecnológico, y cualquier otra de la esfera pública requiere la aplicación de tecnologías nuevas en la administración pública y sobre todo del apoyo económico para la instrumentación de nuevos programas. Para

ello la estructura de organización habrá de empezar por prever instancias de negociación con las cúpulas de las organizaciones patronales y sociales emergentes, diferentes a los mecanismos tradicionales de organización social; aunque éstos no necesariamente habrán de ser desplazados.

No se puede soslayar la importancia que ha tenido siempre el sistema político nacional en el desarrollo de la administración pública. Esa constante seguirá impactando con algunas variantes, dada la modificación propia del sistema político. Para comenzar, los mecanismos de presión y negociación paulatinamente están abandonando las formas corporativas conocidas y para eso, en la estructura, el de gobierno del interior habrá de crecer y de vivir una departamentalización con base en la especialización de la estructura, con atención en las demandas más recurrentes y de la coordinación que ésta logre con las unidades responsables de dar respuesta a cada una de ellas.

Desde la década de los ochenta se ha practicado tanto el redimensionamiento de la estructura de la administración pública como la desregulación de los procesos burocráticos; estas tareas habrán de continuar e incluso intensificarse en el futuro cercano- El redimensionamiento a su vez ha presentado la constante del crecimiento y seguirá creciendo independientemente de que ese proceso se detendrá ante situaciones coyunturales de restricción del gasto público. Otra constante ha sido el reflejo de lo que sucede en la administración pública federal lo cual no cambiará en esencia, por lo que es previsible la creación de dependencias que actualmente no existen en la entidad y si en la federación y que han tenido éxito en su desempeño, lo que crea la impresión de que su adecuación también tendrá éxito, Estas dos constantes se conjugan; el crecimiento al nivel de secretaría se ha dado, al aparecer una nueva dependencia, de manera paulatina y tímida en un primer momento y al paso del tiempo se desarrollan poco a poco los procesos de especialización y departamentalización.

Estas vigencias se complementan con un proceso de institucionalización que se ha venido presentando en el país y que es una constante, la participación de las oposiciones en las estructuras de gobierno y la atención que seguramente prestarán a la cosa pública las organizaciones sociales, harán necesario reforzar este proceso que, en la estructura, obligarán a la formalización de los cambios administrativos por constantes que éstos sean; lo que seguramente requerirá una reforma legal en los procedimientos de creación y cambio de las cartas de organización.

El constante olvido del agro mexicano, evidenciado por el lamentable retraso en sus niveles productivos, lo que no se refleja en la amplia estructura de organización que el gobierno del estado ha dedicado a esta área, obliga a reconocer que lo errado son los procesos aplicados y la confusión, cuando no el olvido, de los objetivos básicos. En un análisis de la problemática agraria es evidente que hay dos problemas claves: la baja productividad y la falta de garantías para la comercialización. A estos dos problemas se les han buscado causas diversas como ]a falta de ingresos, la difusa legislación en materia de la propiedad, los obstáculos a la inversión de parte de los grandes capitales, la baja productividad obligada por las condiciones del minifundio, etcétera. Lo cierto es que los problemas claves tienen impacto en el desarrollo económico y el desarrollo social de los campesinos; en un primer acercamiento resulta clara la necesidad de atender al mismo tiempo a estas tres áreas para que se complemente el desarrollo social, la comercialización y el desarrollo agropecuario.

En el ámbito estatal, se ha señalado la inoperancia de las formas colegiadas de administración, sobre todo en el análisis y en la toma de decisiones, esta constante queda ahí y con ligeros cambios estará presente en el corto plazo.

Otra constante es la cultura organizacional de los servidores públicos definida por el conflicto que les plantea la doble lógica de tratar de alcanzar los objetivos personales y los de la organización; que además son difusos y carecen de importancia para la mayoría de los servidores.

Es necesario definir, sino los objetivos, si las tareas de la estructura de la administración pública. Por definición se puede establecer que las áreas debieran ser: gobierno interior, educación, salud, seguridad y justicia. Y en las condiciones actuales, se añaden: relaciones laborales, desarrollo urbano, desarrollo económico, apoyo a la producción y desarrollo social.

El desplazamiento de los fines es un fenómeno organizacional y por tanto trasciende límites temporales y regionales. Es producto de una excesiva mirada introspectiva de la organización y de sus dirigentes; esta será una constante que requerirá de formas de liderazgo que obliguen a los servidores públicos a voltear la mirada hacia el exterior de la estructura organizacional.

La orientación de los recursos han sido acaparadas por las dependencias responsables de administrar el gobierno del interior, la justicia y la educación pública; esta tendencia permanecerá.

El sistema tradicional de organización data de 1981, es realmente reciente, aunque ese sistema a su vez tuvo como basamento los antecedentes desde 1824 Sin embargo, a catorce años, no se debe negar la probabilidad de una reforma de fondo Aunque la tradición de los últimos años nos hace suponer una serie de problemas que eso implicarla.

# V. Prospectiva

En este capítulo se realiza el ejercicio de mirar el futuro deseado, a través de la visión prospectiva. Es un ejercicio de análisis y de imaginación, como lo estableció cl historiador' Richard Cobb las fronteras entre lo historia y la imaginación son apenas algo más que pantallas chinas; se las puede eliminar a voluntod-"" En este apartado se pretende eliminar esas pantallas.

Como se anotó en los conceptos básicos, la prospectiva que aquí se intenta se inicia en su fase normativa estableciendo un futuro deseada, se continúa en la fase definicioual al otear un futuro factible construido a partir de una extrapolación de las vigencias estudiadas. 'La mayoría de la gente rechaza intuitivamente las extrapolaciones porque los resultados parecen absurdos. Sin embargo, hay que reconocer que al rechazar datos extrapolados se rechaza también la hipótesis de que no habrá cambio alguno. Si efectivamente no se cumplen en la realidad las extrapolaciones será porque ha sido alterado el equilibrio entre los circuitos positivos y negativos de retroalimentación.""

Más adelante, en las fases de confrontación y de determinación estratégica y de factibilidad se analizan las diferencias y se traza el camino a seguir para alcanzar el primero, el futuro deseado. El contenido de este capítulo es una mera propuesta que se considera viable, su evaluación y la revisión de su acierto. en cuanto a que si se cumple o no la prospección hecha, corresponderá a los acontecimientos por venir.

## *5.1 Fase **normativa***

El modelo que se propone está diserrado con base en algunos supuestos que casi siempre se obvian. "Se da por sentado que- el territorio nacional y sus fronteras internacionales no sufrirán cambios (se excluye automáticamente, por ejemplo, una partición formal del país en dos o más estados independientes, una invasión de parte del territorio nacional por

it, Hickrnan. Op. ril. y. 21.

ᵉˢ Stcadows. Drnnfs. *I.ne Lbntites* del (Sve,nu,oo. Ed Pendo do Cuavrr, I?ramfimiue, Mexim, Distrito Federal, 1985. p. 65.

una potencia extranjera o la anexión de algún territorio por parte de México); México seguirá siendo una República Federal y la división entre los estados que la conforman no sufrirá cambios sustanciales; seguirá vigente la división de poderes aunque las relaciones entre entidades y poderes vivirán algunos cambios."21°

El modelo neoliberal vigente en México, es decir la lectura del liberalismo clásico adecuada al mundo contemporáneo y al ámbito nacional, no ofrece otra alternativa, aun los problemas financieros, las devaluaciones e inflaciones por venir requieren soluciones dentro del mismo modelo y adecuadas a los mismos acreedores, esto motiva a que las formas de administrar también continúen la búsqueda de la eficiencia en términos del mercado. "Bajo una intensa presión fiscal los gobernantes no tienen otra alternativa que inventar nuevas formas de atención. Tienen que integrar lo público y lo privado y desarrollar nuevas vías alternativas. En las ciudades se debe promover la competencia entre los proveedores de servicios e inventar nuevos sistemas Los administradores públicos empiezan a hablar de administración empresarial, aprendizaje organizacional. Los Estados empiezan a reestructurar sus más caros sistemas: la educación, salud y bienestar."219

Este es un ejercicio de la imaginación que es guiado por el esfuerzo de pensadores que han hecho intentos de prognosis social, en distintas ramas de la ciencia o de todas. Algunas de las cuales han tocado el fenómeno de las organizaciones. "El proyecto de nuevas y dinámicas formas de organización exigirá tremendas habilidades de diseño, porque los ejecutivos tendrán que apartarse de la estructura y el control rígidos. A muchos les resulta psicológicamente dificil otorgar a los individuos la libertad que necesitan para potenciar al máximo su desempeño. Sin embargo, los líderes deberían sentirse más cómodos porque si bien la libertad supone un control menos estricto, no implica necesariamente anarquía. Algunas organizaciones deben volverse mucho más flexibles de lo que sus líderes creen posible. Pero otras permanecerán más o menos

1'" Ponce. Op_ cit. p. 106.

-'" Under intense fiscal pressure, state and local leaders had no choice hut to haage the way *they* lid hussines. Maiors and gnvernors embruced puhlic-prívate patherships and leveloped alternativa ways te deliver **services**_ (lityes fastered c nipention between .services providers and invented new budget systems. Public managers began to speak of 'enterprise management', learning organizations, and selfl reliant cuyes. Stites began to 'estructure their most expensive puh]ic systems. education, healt care, and welfare. Usborne OP. c,t_ p. 17.

fieles a las antiguas formas funcionales descentralizadas, etcétera. Sin embargo, incluso éstas deben encontrar formas creativas de responder al dinamismo creciente de otras 1-220

Es así que se respetan elementos del presente como la tradición de organizar a la administración estatal en el esquema de secretarías de gobierno que atienden áreas específicas del quehacer gubernamental. Y cambian otras como el equilibrio entre las funciones adjetivas y sustantivas del aparato público. Este ejercicio obliga al establecimiento de políticas para el desarrollo del modelo propuesto, éstas son: a) Seguir la lógica del redimensionanuento; b1 Lograr la reagrupación de funciones que se han dispersado debido al proceso de desplazamiento de los fines; e) Establecer un tamaño moderado en razón del gasto público; d) Respetar la tradición organizacional dentro de ciertos límites; e) Preestablecer instancias de (oordinación; y f) Volver la atención sobre las funciones básicas.

### *a) Seguir la lógica del redimensionamiento*

Como se ha observado el redimensionamiento del aparato gubernamental procede del modelo ortodoxo neoliberal de reforma económica dictado por el Fondo Monetario Internacional. En México se adoptó ese programa pero se ha estado adecuando a las condiciones soeiopoliticas nacionales.

La reducción obligada del modelo ideado se convirtió en la cancelación de la participación directa en la economia por parte del gobierno. Y en un ligero crecimiento de su estructura en el sector central, a cambio de la casi desaparición del sector auxiliar (paraestatal en el ámbito federal).

En el Estado de México esa situación se reprodujo con mucha similitud; en los veinticinco años estudiados se ha vivido un crecimiento constante del aparato gubernamental, aunque con una ligera desaceleración en la segunda mitad de la década de los ochenta. Empero, el crecimiento se ha reorientado hacia la concentración de unidades organizacionales y de recursos a tareas prioritarias de gobierno, en un esquema neoliberal de apertura comercial, de concesión de su valor real a la iniciativa individual y de competencia económica dirigida.

_s' **HIckman** Op. ai(. p. 305.

Seguir la lógica del redimensionamiento significa entonces que el diseño organizacional no debe estar preocupado por el tamaño de la organización, sino por la orientación de sus esfuerzos. Y por la determinación clara de los objetivos en un proyecto de nación que se está conformando, que está siendo cuestionada, que vivirá graves apuros, pero que requiere continuidad en sus políticas generales, fuera de interpretaciones éticas,

### *b) Lograr la* ***reagrupación de*** **funciones**

La definición del modelo de nación urge a la redefinición de funciones y a partir de ellas podremos conocer las prioridades gubernamentales. En todos estos años los objetivos se han dispersado debido al proceso de desplazamiento de los fines.

Así, las condiciones de inseguridad en las que se vive en nuestro estado debido a un crecimiento de las zonas urbanas desmedido, provocó la necesidad reciente de atender la protección civil y crear una unidad organizacional responsable.

Esta necesidad irrumpió en el estado; no fue producto de un proceso natural de departamentalización o especialización. Al irrumpir, obligada por las condiciones, se le concedió una importancia superior a la que hubiese tenido de haber surgido producto del proceso de especialización.

En este modelo esta actividad recupera su importancia real y es igualada a otras unidades.

Las condiciones actuales permiten avizorar la importancia renovada de algunas funciones de gobierno para el futuro y a partir de ellas se propone un modelo. El proceso no se limita a la protección civil sino que se aplica a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la de Ecología y a la Secretaría del Trabajo.

Aquí es conveniente retomar la reflexión sobre el tipo de Estado, determinado por la forma de Gobierno, una instancia depositaria de la soberanía popular responsable, antes que nada, del beneficio colectivo. Un estado benefactor cuyas actividades principales sean garantizar las condiciones y los términos de producción e intercambio de bienes, producto de ello, administrar la riqueza generada, facilitando la reproducción del capital y forzando los equilibrios sociales y regionales; un Gobierno responsable de la justicia, la legislación y la prestación de

servicios que el mercado no atienda y cuyo carácter público esté determinado por una política pública clara y objetiva.

### *e) Establecer un tamaño moderad0 en* razón *del gasto público*

No obstante la lógica del redimen s ion ami esto, es cierto que uno de los criterios imperantes en el modelo es la moderación en el diseno estructural a electo de obtener beneficios económicos al lograr el ahorro al interior de la organización

Por ello la tecnoestructu re se reduce y se especializa. Su reduce en su tamaño, eso es claro al observar el modelo; no obstante, la especialización que se logra no requiere uno diferenciación total del núcleo (le operaciones, al contrario, implica una maver interacción, a la manera de la ad hocracia, que a partir de ahora está prevista en el organigrama.

### *d) Respetar la tradición organizacional dentro de* ciertos *limites*

Se respeta lit existencia de dos sectores de la administración, de las Secretarías como nombre genérico de las unidades de la línea de operaciones que dependen directamente de la Guhernatura_ De la departamentalización en unidades llamadas direcciones generales y de urea. Así simio 111 especialización rle cada Secretaria lo que las dota de cierta independencia en su accionar interior, a la manera (le la firma divisional izad a.

El respeto por la tradición se funda en el rechazo al cambio que se enfrentaría en la las(, de determinación CHI ratégica que pudría terminar con el ejercicio de prospectiva.

El modelo no afecta a la Procuraduría General de .justicia porque en todo el período de estudio ha vivido un crecimiento constante y, guardando toda proporcion, no se han mejorado los niveles de procuración de justicia; en razon de lo anterior, su mejoramiento depende más que de una revisión estructural de una revisión de sus procesos de trabajo. En este caso que la continuidad parece respeto por la tradición, es en realidad un rompimiento con el crecimiento y la adecuación errada que ha sido una constante.

**En el caso de la Secretaría de Finanzas y Planeación el trabajo de esta** dependencia es cono pocos alentado por el avance tecnológico en materia

de informática. Por ese motivo la estructura que presenta en 1994 deberá ser la máxima ya que la sistematización y mejoramiento al que es susceptible su materia prima permitirá incluso la reducción estructural y el mejoramiento administrativo.

La tradición se interrumpe otra vez al realizar un enroque entre actividades adjetivas que desempeña en 1994 el núcleo de operaciones, y las sustantivas que atiende en el mismo año la tecnoestructura, En estricto apego a la teoría administrativa se trata de ubicar cada área en el lugar que le corresponde y definir claramente las líneas de coordinación que ya se utilizan pero que no han sido establecidas.

Se rompe la tradición al no emular la presencia de una dependencia encargada del Desarrollo Regional, se reconoce la importancia de la función y se incorpora, como una mera instancia coordinadora de las capacidades ejecutoras de otras dependencias y de los organismos auxiliares adscritos a su esfera de coordinación.

La departamentalización se logra siguiendo el desarrollo de habilidades y atendiendo a nuevas problemáticas que requieren atención especial. Este proceso es evidente en la Secretaría de Ecología y en la de Desarrollo Económico.

### *e) Preestablecer* ***instancias de coordinación***

El ejercicio de una administración adecuada requiere mejorar la comunicación entre las unidades sobre todo de aquellas unidades que por sus funciones están en constante interdependencia de su trabajo con las otras, es decir las áreas adjetivas.

Para esto, la tecnoestructura atenderá este tipo de trabajos permitiendo que el núcleo de operaciones se concentre en los objetivos básicos de sus tareas. Los canales de coordinación serán directos a través del titular de cada dependencia y los de cada una de las coordinaciones.

### *fl Volver la* ***atención*** *sobre* ***las funciones básicas***

El debate sobre el carácter del estado o el tipo de gobierno, abordado tangenciahnente en este trabajo, ha quedado en el pasado. Ahora aceptamos que el gobierno tiene como funciones prioritarias el gobierno, la educación, la salud, la procuración de justicia y el bienestar social.

En el esquema liberal o neoliberal, estas funciones serian las únicas responsabilidades gubernamentales. En nuestro caso, al no poder esperar los beneficios del libre mercado, en una sociedad que permite la desigualdad y la injusticia, se suman otras funciones gubernamentales que pretenden lograr un equilibrio y promover el bienestar.

Entre este tipo de actividades se inscriben las relaciones laborales y la generación de empleo, el desarrollo urbano, la ecología, el desarrollo económico y cl agropecuario. Responsabilidades gubernamentales que se desprenden de los obstáculos para lograr el bienestar, con la simple atención de las funciones mencionadas

En un tercer nivel encontramos las funciones netamente adjetivas de la estructura de organización; entre ellas las finanzas y la planeación ocupan un amplio espectro del modelo por la importancia de su accionar, pero dadas las posibilidades de simplificación de sus funciones de planeación y de administración de sus ingresos de acuerdo con la estructura de 1994, el modelo reduce co nsiderab teniente su Lamaño.

Dentro de las primeras funciones la del bienestar primo sobre el resto y reclama la acción de todas en su conjunto. Por eso el modelo considera a la Coordinación General de Desarrollo Regional, como la unidad organizacional responsable de dirigir el esfuerzo hacia la atención de los rezagos regionales y al equilibrio en el desarrollo. Su tarea prioritaria requiere la comunicación constante y la aplicación de una forma de administración adhocrática con todas sus características de temporalidad, de integración de equipos de especialistas y con la atención de. un equipo a un problema hasta que éste ha sido totalmente resuelto.

En el caso del control interno, función que podría ser desempeñada por una coordinación, tal y cono se propone con la función de administración, se mantiene en el núcleo de operaciones y seria la próxima dependencia en pasar del núcleo de operaciones a la tecnoestructura. Tiene un carácter transitoria. Se sostiene, ante el embate de cuestionamientos sobre la probidad en el manejo de recurao.s y sobre la efectividad con que se han alcanzado las tareas de la estructura. EA un espacio en donde eventualmente podrían estar representadas las organizaciones no gubernamentales, y a través de ellas la .sociedad e incluso las oposiciones a través de sus representantes

El modelo pretende acercarse a las características trazadas por Hickman al diseñar las organizaciones del futuro:

- Potencia la flexibilidad.
- Admite la diversidad de funciones y divisiones.
- Contiene partes dependientes, independientes e interdependientes.

  Exhibe los atributos de liderazgos diversos.
- Es tanto simple como compleja.
- Es fragmentada y unificada.

  Permite y alienta el cambio interno constante, renovándose armoniosa y naturalmente.
- Se anticipa e incluso crea, los cambios externos.

  Admite formalidad e informalidad.
- Continúa creando nuevas formas.

**El modelo corresponde a la configuración híbrida de la firma divisionalizada** y adhocrática.

### *5.2 Fase definicional*

La continuidad de las vigencias estudiadas determinará una forma estructural que es previsible a partir del análisis de fuerzas. Tal continuismo de las tendencias se enmarca en el proceso de modernización que se ha iniciado; "La modernización que México está viviendo al transformar su estructura económica y así asegurar mejores niveles de bienestar a su población, está promoviendo la transformación paralela de sus instituciones administrativas y políticas. La modernización política significa que los objetivos que el país perseguirá en los próximos años serán resultado de procesos políticos más participativos y complejos, transparentes y legítimos.'"29

El modelo que aquí se construye se hace a partir de la extrapolación de las tendencias, como tal, está sujeta a cualquier crítica; "La extrapolación que se formula se hace considerando la evolución no necesariamente lineal de los fenómenos sociales; la evolución puede ser exponencial dentro de ciertos límites para lograr la construcción de ambientes cerrados, tal y

1 **para 1 Desarrollo** A.C. Op. **ri(. p. 118.**

cono lo demostraron los estudios de Richard Stone que lo llevaron a elaborar la curva logística en lugar de la curva exponencial de Robert Malthus.'"-" La fijación de esos limites y la extrapolación en sí, se elaboran bajo supuestos teóricos V no niatematicns en razón del método informal de prospectiva seleccionado en este estudio-

La extrapolación no es la continuidad lineal (le los comportamientos, es ante todo la aceptacion de cambios, algunos que parecerán ilógicos en las condiciones actuales, pero que tienen probabilidades diferentes de cero, de ser cumplidos. Ante todo se parte del entendido de que, el cambio es característica propia de la estructura de organización; "Si uno permanece igual, uno tiende a contraerse y si uno se contrae, sus, propias oportunidades de supervivencia di.sminuven

Como se ohsenarii, el urodelo no cuestione la forma tradicional de organi zacion naciente en 1981. Se forma en la lógica del crecimiento que se ha vivid,, en los últinnrs afros, el erecimienLo se planea sobre las nuevas necesidades de la sociedad mexiq acose, el incremento demográfico, el ascenso de la participación femenina y el desplazamiento de la pirámide pohlacional hacia los sectores juveniles.

En el área de gobierno interim el incremento se basa eu la demanda creciente de los grupos ex!rtorganizaciennles ehtudiados, que cada día intensifican .sus dentadas y mojonan sus mecanismos de presión. lista nueva suhsccreteriu estaría encargada de la negociaeion con los grupos peen en los sitios en donde se genera ¡Ti problemática que después provoca ¡Ti movilización.

1;1 área de las finanzas públicas es un espacio técnico, como tal es de las primeras beneficiadas can el desarrolla tecnológico; la integración de bases de datos, el intercambio de in formación v la sistematización dr los procesos- En eso senido, dado que la configuración de la realidad estatal no habrá de complicarse en lo demográfico o lo ge gráfico el trabajo debe especializarse al grado de ser una de les pocas áreas que estarán en p isib ilidudes de reducir el rióniern ele <us unidades organizacienales-

Ctr I tell. Op Lr. p 216-226

Avellane mcpuc *Nvl* *(o Curtas le ] Lnnu.* ,1p a-s p,rrn la a r t u.rm . I. ovas. I)ocune.tn ..cenia n dIndn cxtRtta [ te I,incci.n I Or zui i F,. -W.i,Y Cour..o. t'..I. I. pp. 3U. Huhb,..zl romunind linar aflic. R,licc L,ttee 1 Jc Jh hro u, 996. 1. lino Iluhhnrd.

Las relaciones laborales serán cada vez más conflictivas, la generación de empleos y la baja calidad de la fuerza laboral, las difíciles condiciones de inversión son tan sólo algunas de las condiciones de negociación, por ese motivo las concertaciones habrán de realizarse en el más alto nivel y ante los más diversos actores.

La educación en las condiciones actuales cubre uno de sus dos frentes: la educación básica. La educación tecnológica está siendo atendida con un acelerado incremento en el sector auxiliar; en el estado existen, además, numerosas universidades e institutos de educación superior de los llamados privados, empero, es necesario vincular los productos de las escuelas con los centros de producción que serán sus posibles consumidores. Esa tarea, desde la perspectiva del liberalismo radical, debe darse como consecuencia de las fuerzas del mercado, en las condiciones nacionales no se puede esperar a que esto suceda. El punto es muy discutible.

Las comunicaciones que en la actualidad atienden la de tipo terrestre, vive muy serias complicaciones, sobre todo en lo relacionado a la regulación del transporte en la zona conurbada al Distrito Federal, pero una verdadera Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe atender las necesidades de comunicación y transmisión de información. Si bien ésta es una tarea reservada al gobierno federal la acción de los estados debe ser concurrente como sucede en otras materias, no se puede mantener al margen.

En materia ecológica, aunque no está totalmente formalizado se ha iniciado el proceso de departamentalización que le ha dado profundidad a la acción. Con todo, los más graves problemas señalados no han sido abatidos. Por un lado la grave deforestación que si está considerada en la estructura de organización en el sector auxiliar con la Protectora de Bosques, no ha funcionado, lo que demanda otra revisión profunda de sus objetivos y de sus procesos. Y el equilibrio de ecosistemas como el de la mariposa monarca y de los patos canadienses, entre muchos otros, no han logrado rebasar las líneas del discurso, mucho menos han abordado a la estructura. La ecológica es una tarea titánica, ningún gobierno habría de causar crisis por fracasar en tal tarea, la estructura debiera limitarse a la atención total de programas prioritarios, de lo contrario se cae en la inoperancia y el ridículo.

El olvido del campo mexicano no parece tal en nuestra entidad si comparamos el número de unidades administrativas que se ha ocupado de su atención. Sin embargo, los problemas subsisten, sobre todo los que

señalamos como problemas claves: la comercialización y la inversión. Estos temas serán incorporados en breve a la estructura de organización sin detrimento de las demás unidades que también son importantes. No se pretende señalar que esa sea la solución a un problema estructural de tales dimensiones; pero por el momento baste señalar que los dos problemas que han sido identificados por los propios productores no figuran en las primeras líneas de la estructura burocrática que tiene como finalidad el desarrollo agropecuario en nuestra entidad.

El fomento a las industrias, planteado como base para enfrentar la apertura comercial en que vivimos, no solo será incentivado por la inercia del mercado mundial. Los gobiernos locales serán quienes en la práctica se encargarán de fomentarlo, para lo cual se requiere fortalecer una estructura que de hecho atiende esta situación y que ha acumulada cierta experiencia. Esta tarea será posible sólo con el ahorro nacional y sobre todo con la inversión extranjera.

En el mismo sentido, las necesidades de distribución del abasto de productos básicos en todo el territorio no puede esperar que las bondades de In globalización de la economía alcancen a la zona mazahua, ocuilteca u otomí de nuestro estado. Junto con ellas, las colonias populares de nuestro estado demandarán de insumos básicos y es responsabilidad del gobierno local garantizar las condiciones para que otros sectores de la población puedan hacer llegar satisfactores a cambio de lo cual obtendrán una renta justa.

Para lograr la coordinación entre todas las áreas de gobierno la promoción del desarrollo regional, que tanto éxito ha tenido, en términos de legitimación de la autoridad, buscara su parangón en el ámbito estatal con la creación de la secretaría correspondiente. Esta, a diferencia de la federal, buscará sur la que opere directamente los programas de organización social, revisión, liberación de recursos y ejecución de programas, lo que realizará paulatinamente con una estructura que se enriquecerá a través de los años absorbiendo algunas unidades de otra áreas.

La Secretaría de Administración habrá de separar en dos grandes raptas las funciones que actualmente deeempena_ 1Tna de carácter netamente administrativo de apoyo al resto de la estructura, conformada por especialistas en sus ramos, que, in su conjunto desempeñan acciones que llevarán al mejoramiento del aparato guhernamereal, ésta .sería la acción de desarrollo organizacional, tan necesaria en las organizaciones

contemporáneas. La configuración resultante es de tipo profesional divisionalizada.

### 5.3 Fase *de confrontación estratégica y de factibilidad*

Por definición, la fase de confrontación pretende responder a las siguientes preguntas: ¿qué distancia existe entre las dos fases anteriores? y ¿cuál debe ser la orientación global para alcanzar la fase normativa?

Pasar de una a otra fase implica el traslado de la estructura de organización de la administración pública estatal de una configuración profesional divisionalizada a una divisionalizada adhocrática, en términos de Mintzberg.

Esto significa que el futuro factible descrito en la fase defmicional tiene como principal mecanismo de coordinación la estandarización de los productos (outputs), es decir, que la acción gubernamental en su conjunto debe mantener algunos aspectos comunes entre sí, como lo pueden ser, la rapidez, la honestidad, la participación de la comunidad, etcétera.

La parte más importante de la organización es el núcleo de operaciones, corresponde a los niveles de secretaría a departamento, ya que son los responsables de los procesos técnicos internos, y de adecuarlos a los estándares establecidos por el ápice estratégico (Gubernatura). Lo que requiere cierta especialización horizontal y mucha diferenciación vertical de las actividades. Los titulares de las dependencias necesitan una gran preparación y adoctrinamiento a efecto de entender y adecuar los estándares al tipo de trabajo y del producto de la dependencia a su cargo respecto a la imagen y al estilo de gobierno, a las tendencias mundiales y a la influencia del gobierno federal.

La agrupación de las unidades organizacionales está determinada par las funciones que desempeñan y son dependencias amplias como se observa en los niveles de dirección general y de área. Tienen un sólo dispositivo de enlace entre dependencias que es el ápice estratégico. Hay una descentralización vertical limitada.

En cuanto a su funcionamiento, el ápice estratégico es el encargado del enlace externo; es el que realiza la función política de presentar resultados a la sociedad y de negociar con las organizaciones externas el trabajo desempeñado, del cual es finalmente el último responsable.

La línea media, respecto al nivel de secretaría, es la encargada de la formulación de la estrategia divisional y de la gestión de operaciones.

La tecnuestructura, reducida, sino en su tamaño si en el impacto (le sus funciones, muy limitada a programas específicos. El staff está separado de las divisiones. El entorno previsible es complejo *pero* estable y permitirá un control de los profesionales que están al frente de las unidades divisionales o dependencias

Por su parte, el futuro deseable tiene por principal mecanismo de coordinación la adaptación mutua entre la organización v su medio ambiente; los productos, .servicios y cursos de acción política se adecuan a las presiones y necesidades de la sociedad. La parte fundamental de la organización es la tecnoestructura en estrecha vinculación con la línea de operaciones

En cuanto al diseno. se requiere mucha especialización horizontal en toda la estructura, el nivel de dirección general se amplía dado que es en él en donde se denota la diferenciación del grado de especialización entre niveles horizontales. Igual sucede con el adoctrinamiento. La relación entre unidades es orgánica y escasamente formalizada Las unidades se agrupan por funciones y en atención a las necesidades del mercado. El tamaño de la estructura es estrecho en casi todas sus partes y amplio en la base en otras Cuenta con un amplio sistema de planeación de acciones disperso en cada una de las dependencias. Muchos dispositivos de enlace y una descentralización selectiva.

En cuanto al funcionamiento el ápice estratégico es el enlace con el exterior, soluciona los conflictos internos y monitores el desarrollo de proyectos. El núcleo de operaciones está parcialmente fusionado con la tecnoestructura a partir de las líneas de coordinación preestablecidas. Se confunden constantemente ambas partes de la estructura de organización. El staff es pequeño y aislado del núcleo de operaciones

El entorno es complejo y dinámico y el poder se ejerce directamente por el ápice estratégico.

Las diferencias entre ambas marcan la distancia que existe entre los modelos factible y deseable. Mientras que una plantea la importancia de estandarizar los productos de la estructura, la otra intenta lograr una adecuación con el entorno. La parte más importante de la organización pasa de ser el núcleo de operaciones, en la primera, a la tecnoestructura en la segunda. El criterio de agrupación de unidades organizacionales imperante en una es funcional y en la segunda orientada al niercado Las

funciones de cada parte de la organización en una y otra configuración varían; el ápice es enlacé con el exterior en el futuro factible y en el deseado es, además, quien soluciona todo tipo de problemas a los que se enfrenta el especialista y monitorca el desarrollo de los trabajos más ¡importantes de la organización. El núcleo de operaciones define la estrategia en la primera y en la segunda además ejecuta los programas. La primera se diseña para un ambiente complejo pero estable, mientras que la segunda para un entorno complejo, dinámico y turbulento.

### *5.4 Fase **de determinación estratégica** y de factibilidad*

Esta etapa final del trabajo pretende perfilar estrategias globales o vías de aproximación estratégica a la fase normativa.

El ápice estratégico en nuestra cultura organizacional, y en el caso que nos ocupa con mayor razón, será el que juegue un rol determinante de la evolución de la estructura de organización. Para que desde ahora oriente la configuración de la administración hacia un modelo como el de la fase normativa, se requiere el ejercicio de la autoridad jerárquica y de una dirección orgánica de la estructura, de un liderazgo.

El cambio se debe orientar al mismo tiempo en todas las direcciones señaladas, que a su vez marcan la diferencia entre las fases normativa y determinante.

El traspaso de la mayor importancia relativa del núcleo de operaciones a la tecnoestructura se hará en la medida que se incorporen a ésta funciones adjetivas de planeación y desarrollo organizacional, al tiempo que se abandonan prácticas de administración de programas tan específicos que se aislan del resto de la organización. Para lograrlo hay que comenzar por desincorporar prácticamente a toda la tecnoestructura, por partes, comenzando, como ya se hizo, por el Programa de Desarrollo Integral de Valle de Bravo y con la Inspección de Seguridad Pública, funciones que fueron absorbidas por el núcleo de operaciones. Para continuar con la Coordinación General de Apoyo Municipal, y con el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), 1o que a su vez permitirá su enroque y transformación en Secretaría de Salud.

La Coordinación General de Comunicación Social es compatible con el tipo de nuevas unidades que se requieren para establecer una relación orgánica entre ésta y el núcleo de operaciones de la organización.

El agrupamiento funcional de las unidades que actualmente se realiza requiere cambiar a un agrupamiento basado en las necesidades del mercado. El caso de la transformación del ISEM en Secretaría de Salud sería un buen ejemplo para instrumentar ese cambio; el diseño de la organización se realizaría con base en la experiencia acumulada por el Instituto. para determinar las necesidades técnicas y logísticas de organización, sobre dos bases, una administrativa y otra técnica, médica, para el caso.

En el resto de la estructura se plantea la necesidad de reducir el aparato público en aquellas en las que previamente se haya incorporado la tecnología que así lo permita. El desarrollo de las telecomunicaciones y la reducción de la necesidad de papeleo e intercambio entre dependencias y con las administraciones municipales tendrán un primer impacto en el área de las finanzas y planeación. La estrategia será mantener actualizada la tecnología disponible y los cuadros de técnicos capacitados.

La Secretaría del Trabajo no ha incorporado plenamente a la Vocalía Ejecutiva del Comité Estatal de Calidad y Productividad, cuya función de innovar con sistemas de calidad total en la iniciativa privada para lograr estándares de competitividad en el mercado, parece ser congruente con la lógica neoliberal de la apertura comercial. No obstante, aun dentro de esa lógica, existen otros aspectos descuidados, que tienen un mayor impacto en la sociedad y que por tanto justifican más su inclusión a cambio de que el actual comité deje de funcionar Esto permitirá a la Secretaría del Trabajo concentrarse en una tarea que a todas luces se volverá más cvmdpleja. La desaparición de la Vocalía en cuestión permitirá sin mayores costos, y aun con su reducción, la elevación al nivel de subsecretaría la atención de los conflictos laborales.

La educación pública, para lograr ampliar su visión hacia la vinculación de los centros educativos con los centros de producción requiere ser atendida de manera prioritaria por el titular del ejecutivo estatal y lograr un acercamiento entre los capitales de una y otra actividad. Para el trabajo técnico que respalde la negociación es necesaria la incorporación en el nivel de dirección general de la unidad correspondiente.

En el aspecto del desarrollo urbano es necesaria la revisión de sus procesos. Las necesidades de equipamiento urbano necesitan ser mejor atendidas que antaño, la extensión o penetración de la red de agua potable es una tarea que ya presenta rezagos; al respecto la

descentralización ejecutada hasta el momento debe continuarse pero sostener en la estructura las unidades de coordinación central.

El área de comunicaciones y transportes se enfrenta a la disyuntiva de absorber la regulación de las comunicaciones o de ser absorbida en materia de regulación del transporte terrestre, Dada la tendencia a la reducción, o revisión del tamaño de la estructura gubernamental, es más viable la segunda opción, y dejar, como hasta ahora, la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones al gobierno federal, incluso por razones estratégicas y de seguridad nacional.

La Secretaría de Ecología habrá de fortalecerse en su estructura y funcionamiento; en la primera, con un crecimiento con base en la especialización y, la segunda, ampliando sus funciones a la atención selectiva de programas prioritarios: rescate y sostenimiento de sistemas ecológicos localizados.

Al igual que la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario ha vivido siempre un fortalecimiento y crecimiento de su estructura. En contraste, los resultados no han fructificado en mayores índices de producción y menos en el desarrollo tecnológico ni de condiciones generales de vida de los campesinos de la entidad. Al ser la problemática agropecuaria la misma con una y otra estructura, no tiene sentido continuar creciendo con la misma lógica, la opción es rediseñar a la Secretaría orientando su acción hacia la producción y comercialización.

En la Secretaría de Desarrolla Económico se plantea la reducción y especialización de la estructura de organización, en este caso hacia la función de abasto y comercio que nunca ha sido suficiente y hacia la promoción del ahorro e inversión, que en los próximos diez años serán prioridades nacionales.

Con esta estrategia se conseguiría, sin forzar un rompimiento con el presente, formular una estructura de organización viable, inteligente y rentable, adecuada a las condiciones previsiblemente dominantes en el año 2005, que le permitiría al Estado de México, mantener un alto nivel de atención y mejoramiento en los servicios públicos, definir un tipo de Estado y forma de Gobierno que gozara de consenso y centrar la atención de los cambios tecnológicos y administrativos en programas específicos, es decir volver la atención, durante estos diez años venideros, a la racionalidad local de la administración pública estatal, que es lo que la sociedad, con sus exigencias y reclamos, requiere en la actualidad.

# Conclusiones

La prospectiva de la administración pública del Estado de México a la luz de la teoría de la organización es un intento por conocer, con base en los elementos actuales, la evolución probable de la gestión gubernamental en los próximos años y, a partir de ello, diseñar una alternativa viable que permita construir en el futuro un aparato administrativo eficiente.

El análisis se centró en la teoría de la organización, específicamente en la carta organizacional u organigrama, toda vez que es en este instrumento en el que mejor se observan los detalles de la integración y funcionamiento de una organización formal cualquiera.

La prospectiva, por su carácter ecléctico, requiere la intervención de múltiples puntos de vista, formulados desde diversas áreas del conocimiento y desde diferentes formaciones; por tanto, es preciso abundar en la definición de los conceptos básicos de un estudio de este tipo y de construir un contenido ideológico consistente.

El diseño prospectivo de un modelo de organización de la administración pública estatal, siendo un estudio administrativo, está por encima de las diferentes concepciones de la administración o de la política. Requiere del enfoque integrativo y ecléctico de la teoría de la administración contingencial. El enfoque contingente está encaminado, en términos simples, al estudio de lo que se estima que son los elementos básicos del contexto organizacional: volumen, medio ambiente, tecnología y estructura de organización.

Este enfoque de la administración surgió como resultante del incesante proceso de especialización de las diferentes disciplinas del conocimiento que en su interior, a su vez, se separan y se diferencian, para efectos analíticos; aunque la observación, y la determinación de la evidencia empírica, en casi todos los casos, demuestra que la realidad es múltiple y que para estudiar un hecho dado es preciso abordarlo desde diferentes ópticas a un mismo tiempo.

Esta situación, al tratarse de un fenómeno que tiene que ver con lo social, se convierte en algo más complejo.

La ciencia administrativa ha sido dividida, para su estudio y en su práctica, en pública y privada o de empresas. Entre ambas las diferencias son de ámbitos, de quién las ejerce, de la normatividad que las rige, de la

sensibilidad que se requiere en el caso de la administración pública para reconocer la importancia de las materias que atiende, y de los principios que las guían, pero ambas operan y se articulan siguiendo las mismas fases y en atención a los mismos elementos operativos que definen a la ciencia administrativa.

La separación es útil, como se anotó anteriormente, para efectos de análisis, pero en la práctica cada día se relacionan mucho más. La evolución y el desarrollo de nuevas tecnologías se presenta en ambas y se complementan. Entre sus factores comunes es que tienen como objetivo, atender y mejorar el funcionamiento de las organizaciones.

Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad abierta y compleja de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y si flexiblemente, para alcanzar objetivos generales. En efecto, esto tiene su origen, paradójicamente, en la combinación de las diferentes interpretaciones del fin, las diversas motivaciones, la situación ambiental y las determinaciones desde la estructura organizacional. Sin embargo, todo es la expresión sintetizada de la búsqueda de una direccinnalidad colectiva de la acción, sobre la base de actores heterogéneos, complejos y conflictivos.

Al constituirse formalmente las organizaciones asumen una forma de organización específica, ésta se representa en sus estructuras.

La estructura organizacional o estructura de organización, es la representación gráfica y la traducción textual de una organización social formalmente constituida, es la expresión más simple que nos permite visualizarla en su totalidad al tiempo que nos muestra a cada una de sus partes y nos hace explícita la existencia y el funcionamiento de cada una de ellas, para poder comprender la colaboración y la participación en el logro de los objetivos organizacionales.

La expresión gráfica de una estructura de organización, en un organigrama, permite conocer su morfología, en su representación general-estructural-vertical.

Por otra parte, la evolución de las organizaciones, como de todas las cosas, puede ser analizada a partir del conocimiento de sus características básicas y del estudio del comportamiento de cada una de ellas a lo largo del tiempo.

Cuando .se trata de organizaciones modernas, coma la administración pública del Estado de México, es frecuente que éstas procuren elevar su

eficacia y eficiencia al realizar esfuerzos por adelantarse a los acontecimientos, por prever los retos que enfrentarán.

Además, la administración pública, en tanto es el instrumento del poder político y esta actividad a su vez trata de los ideales y de la construcción de un proyecto común para un pueblo en un espacio y en un tiempo determinados, requiere de un ejercicio constante de planeación que permita convertir las ideas en proyectos y acciones concretas de gobierno. Así, el diseño del aparato que permitirá el logro de tales objetivos es parte indispensable de la construcción del futuro.

La planeación, en la administración pública, hace uso de tecnologías: la determinística, cuya técnica más frecuente. es la extrapolación; la probabilística, una de cuyas técnicas es la teoría de juegos; y la prospectiva.

Como sucede en el desarrollo tecnológico, los instrumentos de la planeación viven un desarrollo continuo, aun siendo aplicados en la vida cotidiana no pueden ser considerados como acabados y perfectos. El diseño del futuro desde el futuro es una forma de definir a la prospectiva y diferenciarla de otras tecnologías. Ello implica una metodología diferente, una aplicación distinta y unos resultados que no tienen que ver con el fin que se pretende, como con los medios que se requieren y con las estrategias que se proponen

La prospectiva consiste en definir la situación deseada del objeto de estudio en el futuro, en ese momento, establecer el horizonte temporal, definir la situación factible del mismo objeto, establecer las diferencias entre ambos y determinar las estrategias para alcanzar la situación deseada.

**La administración pública en el Estado de México, surgió durante la primera República Federal, a partir de entonces** vivid **un desarrollo lento, de aceleración paulatina**; **su evolución se ha intensificado en los últimos veinticinco años.**

Si bien es innegable el origen de la administración pública estatal, es cierto que ésta, siguiendo una línea continua se ha convertido en algo sumamente distinto de lo que era al principio, no sólo por su tamaño o complejidad sino por la diversidad de asuntos que atiende y por la manera de hacerlo. Por tanto, es útil hacer cortes en el tiempo y caracterizar los distintos períodos históricos, tratando de reconocer, en cada uno de ellos, elementos que los caractericen. En este sentido se afirma que en los últimos anos se establecieron las bases de la organización y los principios

de división del trabajo y especialización sobre los cuales, aun en la actualidad, crece y se modifica el objeto de estudio.

En el Estado de México la administración pública es un todo unitario, en el sentido de que sus dos sectores atienden al mismo tiempo asuntos diversos de importancia sustantiva para que el gobierno alcance sus objetivos. Por ello es necesario estudiarla en su conjunto, entendiendo primero a cada uno de sus componentes.

Una vez más, el análisis de la academia se separa de lo que sucede en la realidad, la distinción de los sectores central y auxiliar de la administración tiene efectos jurídicos y administrativos, pero en lo esencial comparten objetivos e intenciones que tienen que ver con la naturaleza misma del estado, la cual está más allá de limitantes doctrinarias o de otro tipo.

La división sectorial de la administración pública estatal permite una separación entre el tipo de asuntos que atienden, con ello es posible que las unidades operen de manera diferente ajustadas a sus necesidades en cada sector. Permite una coordinación adecuada con otros ámbitos de gobierno y con los particulares. La presencia de ambos sectores exige una coordinación adecuada de acciones que sólo es posible entendiéndolas por separado.

Así, la división jurídico-administrativa de los sectores central y auxiliar es la única disponible para diferenciarlos, su separación es útil para efectos legales y de organización; no para evaluar o estudiar el comportamiento y la efectividad de la estructura de organización.

El proceso de cambio, en la forma y el tamaño de la administración pública estatal, está más o menos relacionado con las vigencias de sus contextos, externo e interno.

En el primero las vigencias más importantes son: en lo internacional, la economía mundial, la política internacional, particularmente las relaciones entre México y Estados Unidos y entre México y América Latina, la política económica y el ambiente social. En lo nacional, el desarrollo de la economía nacional, la política interna y la participación política de la sociedad. Y en lo estatal, los impactos de los ámbitos internacional y nacional en materia económica y política, el crecimiento y la movilidad demográfica, y la conformación y la dinámica del poder político local.

En el segundo, de las diecisiete vigencias estudiadas, trece están vigentes y de ellas seis continuarán hasta bien entrado el siglo veintiuno; una está terminando de ser vigente; y tres ya no tienen mayor influencia.

Más que establecer una relación de todas ellas, misma que se encuentra en el cuerpo del documento, acompañada de una amplia explicación; es preciso señalar que las vigencias, efectivamente, modifican su grado de influencia en el fenómeno de estudio al paso del tiempo.

A partir de 1969 la administración pública del Estado de México se caracterizó por la incorporación de la planeación administrativa en sus formas de operación, producto de la evolución de la teoría administrativa a nivel internacional, que consistió en la implantación de las llamadas etapas de la planeación de la administración cualitativa/humanística.

México es un país que en el corto plazo requerirá, para continuar con su proceso modernizador iniciado en la economía, el cual tiene como símbolo la apertura y la concurrencia con el sistema estratificado mundial, ser congruente respecto al desarrollo del resto de sus aspectos, en lo tocante a la política interna y externa tendrá que modificar algunos de sus pilares tradicionales.

La presencia internacional, los sistemas de comunicación y la vertiginosidad de los intercambios de todo tipo exigen una identificación de valores transnacionales entre los que destacan la libertad, el triunfo del individuo, la democracia y la competencia, con todos sus efectos en lo económico, político y cultural; así, la libre empresa, la reorientación de los fines del gobierno, las reestructuraciones y restricciones en las estructuras de organización, la reducción del gasto público, la racionalidad y la revaloración de la acción individual sobre la grupal se manifestarán procurando la existencia de organizaciones con diseños de estructuras planas y matriciales en muchos casos.

La economía internacional ensanchará las diferencias regionales y nacionales; México, como economía emergente que ha sido identificado, a pesar de lo profundo de su crisis y de los males estructurales del sistema financiero, debido a su vecindad con los Estados Unidos de Norteamérica, a diferencia de otras economías de similar envergadura, verá complementados sus esfuerzos con el apoyo directo de algunas potencias e indirecto de grandes empresas transnacionales gracias a importantes inversiones realizadas por la ubicación estratégica respecto a los mercados enormes de los Estados Unidos y de Latinoamérica.

La influencia internacional es una vigencia real sobre la estructura de organización de la administración pública estatal.

En lo interno la vida será definida, en las metrópolis fundamentalmente, en las cuales actualmente habita más del 60% de la población nacional, por la competencia y los valores de la efectividad y la eficiencia.

En lo económico como en lo político la disputa de espacios y oportunidades será más agresiva y no se descartan procesos violentos a pesar de los avances que se logren respecto a la restitución del estado de derecho.

El acontecer social en general, que eventualmente puede parecer sumamente complejo y desarticulado, también puede ser ponderado al observar sus efectos sobre hechos concretos que, en ese momento, se convierten en parámetros para conocer, en cierta medida su evolución. Esto permite, además, identificar los cambios que presente el parámetro.

El caso de la estructura de organización de la administración pública estatal es sumamente útil, ya que ésta, al ser la herramienta con la que el poder público pretende moldear y responder al acontecer social, puede ser considerado paradigmático del fenómeno descrito anteriormente.

De acuerdo con lo anterior, el pentágono de Mintzberg es un esquema que es posible armar y desarmar, para entender qué es lo que hace efectivas a las organizaciones y cuáles son algunos de sus problemas.

En el Estado de México, en 1969, encontramos una estructura con un muy amplio tramo de control (en la definición de Vivían Brachet), simple, aunque en proceso de incorporación de unidades que ofrecerán nuevos servicios en el sector auxiliar y sujeta a un proceso de departamentalización en una etapa incipiente; lo cual evidentemente ya no corresponde a muchas de las vigencias de su contexto. Esta estructura es simple, aunque con una tendencia a incorporar aspectos de la máquina burocrática; es una burocracia simple.

En 1975 continúa siendo una estructura del tipo híbrido: burocracia simple. Empero, presenta ya áreas diferenciadas con las que presta una mayor cantidad de servicios, se diversifica paulatinamente.

En 1981 se reformó el marco jurídico de la administración pública estatal, la reforma partió de una departamentalización funcional-horizontal que hizo una separación notoria entre los procesos que cada dependencia ejecuta. Además, ubicó a todas en un mismo nivel

jerárquico, se tbrtaleció a la Procuraduría de Justicia, cambió la denominación de las unidades para adecuarlas a sus funciones, se procuró establecer una departamentalización que al mismo tiempo tuviera un equilibrio jerárquico según la importancia de los asuntos encomendados a cada unidad. Esta reforma convirtió a la estructura organizacional en una burocracia divisionalizada.

En 1987 se extendió la administración estatal, se realizó una departamentalización horizontal, logrando ubicar todas las unidades en un mismo nivel, independientes entre sí y con diferencias reales de impacto, inversión, presupuesto y tamaño. Esta estructura corresponde a la máquina burocrática-divisionalizada, en su modalidad de productos relacionados.

En 1990 la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia se mantienen organizadas bajo los mismos criterios. Por otra parte, se presenta una fusión de la que resulta la Secretaría de Finanzas y Planeación, en la nueva dependencia sólo se integraron las direcciones generales de las dos que le dieron origen, por lo que se presenta un *largo* tramo de control, A su vez, la Secretaría de Desarrollo Económico creció en su sector central y decreció en el auxiliar, esto fue un reflejo de lo que sucedió en toda la estructura de organización. Esta forma organizacional es burocrática-profesional-divisionalizada.

En 1993 la especialización es una constante y ha creado esta forma cuasi divisionalizada al interior de cada dependencia, la departamentalización se ha realizado atendiendo a la especialización funcional primero, y procurando mantener un equilibrio entre las responsabilidades y las jerarquías, después. Esta estructura es una burocracia-profesional-divisionalizada.

En 1994 el ápice estratégico mantiene su importancia y relación para con el núcleo de operaciones, la reaparición de la Secretaría General de Gobierno está sujeta a lo dispuesto por la Ley Orgánica y su condición de general no la convirtió en una línea intermedia de la lbrma estructural. Por su parte, el núcleo de operaciones, dividida en cinco niveles, no presenta grandes variaciones respecto a la estructura vigente el año anterior.

La tecnoestructura se ha reducido, al tiempo que, cl staff ha crecido, lo que denota una tendencia a regresar a la forma equilibrada de la burocracia profesional, pero es previsible que esta tendencia se revierta. Esta estructura se ubica más cerca de la forma divisionalizada, con signos de la adhocracia e influenciada por la burocracia profesional.

En la fase de definición estratégica se observan los principales rasgos del modelo de organización que previsiblemente se puede construir, el cual, sin romper con el presente, permitirá un cambio sobre todo, de hacer las cosas; resultante, del influjo generalizado y de la renovación generacional de los actores, con toda la diversidad de valores éticos y de formación profesional que ello implicará.

**Es importante señalar en este punto los principales aspectos de ese modelo y corroborar en ellos la presencia de sus principales características a partir de las vigencias más significativas.**

El modelo propuesto sigue la lógica del redimensionamiento, logra la reagrupación de funciones que se han dispersado debido al proceso de desplazamiento de los fines, establece un tamaño moderado de la organización en relación al gasto público, respeta la tradición organizacional dentro de ciertos límites, preestablece instancias de coordinación y vuelve la atención sobre las funciones básicas.

**El tipo de Estado que se requiere, determinado por la forma de Gobierno, la instancia depositaria de la soberanía popular, debe ser responsable, antes que nada, del beneficio colectivo. Un estado benefactor cuyas actividades principales sean garantizar las condiciones y los términos de producción e intercambio de bienes, producto de ello, administrar la riqueza generada, facilitando la reproducción del capital y forzando los equilibrios sociales y regionales; un Gobierno responsable de la justicia, la legislación y la prestación de servicios que el mercado no atienda y cuyo carácter público esté determinado por una política pública clara y objetiva.**

**El diseño organizacional no se preocupa por el tamaño de la organización, sino por la orientación de sus esfuerzos y por la definición clara de un proyecto de gobierno que se está integrando.**

**Reagrupar funciones también significa avizorar la importancia renovada de algunas funciones de gobierno para el futuro, y a partir de ellas, se elabora el modelo. El proceso no se limita, abarca áreas tan variables como la protección civil, el auge de las comunicaciones y los transportes y las políticas públicas en materia laboral.**

**La tecnoestructura se reduce y se especializa. Se reduce en su tamaño, eso es claro al observar el modelo. No obstante, la especialización que logra no implica una diferenciación total de la línea de operaciones, al contrario, implica una mayor integración a la manera de la adhocracia, que ahora está en el organigrama.**

Además, se enriquece, al incorporar en esta parte de la estructura, a las áreas de desarrollo institucional cuyas funciones cobran un valor agregado y se concentra en este tipo de tareas dejando a la línea de operaciones la atención de funciones sustantivas.

Se respetan algunas tradiciones y se rompe con otras; entre las primeras se mantiene la existencia de los dos sectores de la administración pública, persisten las secretarías como nombre genérico de las unidades que dependen directamente del Gobernador, así como la especialización y la departamentalización en niveles de unidades llamadas subsecretarías, direcciones generales y direcciones.

Se rompe con la tendencia del crecimiento estructural de la Procuraduría General de Justicia, lo que implica el mejoramiento de la impartición de justicia a partir de la revisión y mejoramiento de sus procesos de trabajo.

Se plantea la compactación de la estructura de organización de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en el entendido de que es a esta área a la que impacta directamente, en forma positiva, la incorporación de nuevas tecnologías en materia de informática, telecomunicaciones y digitalización de imágenes y datos.

Se procura la previsión de lo imprevisto, estableciendo de antemano instancias y líneas de coordinación, principalmente entre la línea de operaciones y la tecnoestructura. Estas líneas de operación serán las bases para la integración de grupos de trabajo para la administración por proyectos, en ciertos rubros de la administración pública.

Como parte de las funciones básicas, la de bienestar prima sobre el resto y reclama la acción de todas en su conjunto. Por eso el modelo considera a la Coordinación General de Desarrollo Regional, como la unidad organizacional responsable de dirigir el esfuerzo a través de equipos de trabajo y de acciones de dependencias específicas.

El control interno es una función que podría ser desempeñada por una área de la tecnoestructura, de acuerdo con el tipo de funciones, se mantiene en el núcleo de operaciones en tanto que sería transitoria su permanencia, para permitir la participación de la sociedad organizada en los nuevos mecanismos de control interno.

Con esta estrategia se conseguiría, sin forzar un rompimiento con el presente, formular una estructura de organización viable, inteligente y rentable, adecuada a las condiciones previsiblemente dominantes en el año 2005, que le permitiría al Estado de México, mantener un alto nivel

de atención y mejoramiento en los servicios públicos, definir un tipo de Estado y forma de Gobierno que goce de consenso y centre la atención de los cambios tecnológicos y administrativos en programas específicos, es decir volver la atención, durante estos diez años venideros, a la racionalidad focal de la administración pública estatal, que es lo que la sociedad, con sus exigencias y reclamos, requiere en la actualidad.

El modelo potencia la flexibilidad, admite la diversidad de funciones y divisiones, contiene partes dependientes, independientes e interdependientes, exhibe los atributos de liderazgos diversos, es tanto simple como compleja, es fragmentada y unificada, permite y alienta el cambio interno constante, renovándose armoniosa y naturalmente, se anticipa e incluso crea los cambios externos, admite formalidad e informalidad y continúa creando nuevas formas.

Tiene como principal mecanismo de coordinación la adaptación mutua entre la organización y su medio ambiente; los productos, servicios y cursos de acción política se adecuan a las presiones y necesidades de la sociedad. La parte fundamental de la estructura de organización es la tecnoestructura, en estrecha vinculación con el núcleo de operaciones.

Las organizaciones se crean y se desarrollan bajo el influjo de presiones del exterior y con el ejercicio de fuerzas propias; de vigencias exógenas y endógenas, las primeras son: la influencia internacional, la influencia nacional, la influencia del contexto estatal, la influencia de otras organizaciones similares, y la presión de los grupos extraorganizacionales, además de otras vigencias particulares según el caso de cada organización.

Las segundas son: la cultura de la organización, la identificación de los fines, el proceso de desplazamiento de los fines, la orientación de los recursos, la presión de los grupos interorganizacionales, el tamaño de la organización, el sistema tradicional de organización, los fenómenos de linealidad, división del trabajo, complejidad, formalización, centralización, temporalidad, unidad de mando, especialización, departamentalización y la limitación de niveles jerárquicos.

En la historia reciente de la administración pública del Estado de México, estas vigencias se han manifestado con mayor o menor fuerza, previsiblemente, la influencia de las vigencias exógenas habrá de continuar, aunque se modificarán sustancialmente. Los factores del cambio serán principalmente, el fortalecimiento del socialismo de mercado libre, la reprivatización del estado benefactor, la edad de la biotecnología y el triunfo del individualismo, principalmente.

Al mismo tiempo, entre las vigencias endógenas habrá algunas que pierdan toda vigencia, otras que continúen impactando como lo han hecho hasta la fecha, y otras que se fortalezcan, e incluso que surjan nuevas, como la reorientación del desarrollo urbano, la necesidad de elevar los niveles de educación y la promoción del desarrollo regional.

Estas vigencias, al impactar la agenda gubernamental en el Estado de México, se incorporarán como unidades administrativas a la estructura de organización, su ingreso acompaña a la desaparición de otras unidades, lo que implica una reestructuración sin crecimiento significativo para el año 2005.

La reestructuración incorporará tecnologías modernas; al instrumentar procesos nuevos al interior de las dependencias, como el uso de las ciencias de la información y la digitalización de imágenes; además, el diseño mismo debe considerar los mecanismos de coordinación permanentes que se requerirán para hacer de la tecnoestructura y del núcleo de operaciones un binomio que dé más dinamismo al trabajo del gobierno y que al fundirse den origen a una administración pública adhocrática.

# Bibliografía


Ackolf, Russell L Rediseñando el *! 'utwu.* Ed. Linrusa México, Distrito federal, 1979. 431 pp.

Aguilar, Luis. *Popuhsnu, y* Dnnocrncia. Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa. México, Distrito Federal, 1994. 18 pp.

Aguilar, Arriala, EL Al Sociedad *Ciuü.* Oganizaeionrs *No Gvherneime, tales 7Snnsic a 1. Demoauc,u.* Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa_ México, Distrito Federal. 1994. 201),.

Alonso Concheirn, Antonio. *Ménm:* Rasgos *para una Prosprrti* ea Fundación Javier Ramos Sierra, A C., tntra de Estudios Prospectivos_ México. Distrito Federal, 1987. 26 pp.

Arellanu, Enrique. Sistema *de Cartas- de Políti ca* Apuntes para la Capacitación de Ejecutivos. Documento mecanografiado, extracto y traducción de Organization Executive Couree, VOL I. pp.:305. Hubbard Cornunications Office Policy Letter. 4 de Diciembre de 1966. L. Ron líubbard.

Arellano Cnult, David *Teoría de la Oiganizarión y* Análist.S OrganizaeionaP *Hacia* Nueras *Paradr¿mas.* Documento de Trabajo No. 6, Administración Publica Centro de Investigación y Docencia F.conómicas_ Mxico, Distrito Federal, 1992. 48 pp.

Arellanu Gault, David. Análisis *Orgarrizarimwk Una* Perspectioa Desde *la Estrategia.* Documento de Trabajo No. 26, División Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, Distrito Federal, 1994. 19 pp.

Arrellano Gault, David *y* Coronilla Cruz, Raúl *Canehio y Orgmdzaciones Públicas: Fuentes y Per-spectioas* Analíticas desde *la Teoría de la* Orgmrizacimx Documento (le Trabajo Nn_ 20, División Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, Distrito Federal, 1994. 27 pp.

Arellano, David y Cabrero, Enrique. Modelas *Organizacionales Autóctonos para* América *Latina*, ¿ Utopía o *Realidad?* Documento de Trabajo No. 5, Administración Pública Centro (le Investigación y Docencia Económicas. México, Distrito Federal, 1992. 16 pp

Argüell les, Antonio. *El Nueuo Modelo de Desarrollo Eranóneico.* Textos para el Cambio_ Miguel Angel Porrún. México, Distrito Federal, 1994. 18 pp.

Arriola, Carlos. Los *Enemigos de la Madeniidad* Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa. México, Distrito Federal, 1994 14 pp.

Aspe Armella, Pedro- *El Cmniro Mexicano de la ?Bous%onnación* Económica. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1994. 2113 pp.

Barba Lluch, Guillermo. Domine el *Cambio: Administre* con Sentido *Común.* Ed. Diana. México, Distrito Federal, 1992. 172 pp.

Barbieri Masisni. Eleonora. *Las* Futuras Tendencias *Globales* en *el Debate Norte Sur.* Serie Conferencias Mensuales. Fundación Javier Barros Sierra, A. C., México, Distrito Federal, 1990.26 pp.

Barney, G.O. y Alonso, A. (Comps.) *Estudios del Siglo 21.* Foro México 2010. Fundación Javier Barros Siena, A.C., Centro de Estudios Prospectivos. Ed. Limusa. México, Distrito Federal, 1988. 438 pp.

Barney, Gerald O. *El Mundo en el Año 2000 Informe al Presidente*. Vol. 1. Ed, por el Consejo sobre la Calidad del Ambiente y el Departamento de Estado. 50 pp.

Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. Descentralización y Administración Pública en *los* Estados *Federados*. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1989. 209 pp.

Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma del Pilar. *Dos Décadas de* Cambios Administrativos en *el Estado de México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 1992. 235 pp.

Bazdresch, Carlos. El Futuro *de la Privatización*. Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa. México, Distrito Federal, 1994. 15 pp.

Ball, Daniel. El Advenimiento *de la Sociedad Post-Industrial*. Alianza Universidad. Madrid, España, 1991, 578 pp.

Bel!, Daniel. Las Contradicciones *Culturales del Capitalismo.* Col_ Las Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana. México, Distrito Federal, 1989. 264 pp.

Bruwn, Lester 11. *El Estado del Mundo*. T. 1. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1984. 437 pp.

Cabrero, Enrique y Arellano, David. Exilo e bvwvación: una *Perspectiva desde la Teoría de la* Organización. Documento de Trabajo No. 6, Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, Distrito Federal, 1992. 22 pp.

Cabrero, Enrique *y* Escolto, Teresita. *Evolución* Reciente de *los Procesos* de *Reforma de la* Administración *Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales*. Documento de Trabajo No. 8, Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, Distrito Federal, 1992.35 pp.

Campos, Ricardo. *Fondo Monetario Internacional*, Deuda *Externa* Mexicana y *la* Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 1991, 282 pp.

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. Política *Exterior* para *un Mundo* Nuevo. Ed. Diana. México, Distrito Federal. 1992. 200 pp.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción* a la *Teoría General de la Administración.* Ed. McGraw Hill. México, Distrito Federal, 1989. 687 pp.

Chuaylfett Chemor, Emilio. Discurso Pronunciado *con Motivo del Homenaje en Honor de Don isidro Fabela Alfwn*. Atlacomulco, México, 1994.

Coastworth, John y Rico F., Carlos. (Coords.) Imágenes *de México en Estados Unidos.* Fondo de Cultura Económica. México. Distrito Federal, 1989. 162 pp.

Cohen, Michael, Et Al. A Garbage Can Model of Organizational Model. Aparece en *Administrativa* Science *Quaterly*, Vol. 17, March 1972, pp. 25

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Adrninistraclún Pública, Sección Estado de México, A.C. *Retinta Identidad.* la Epoca, No 3, Septiembre de 1992. Toluca, México, 1992 pp. 120.

Consejo Estatal de Población y Colegio de la Frontera Norte *Estado* Actual *de la Migración Interna e latero adoruzl de* ios Oriundos dei *Estado* dY México Gobierna del Estado de México, Conxpo- Toluca, México, 1993- 369 pp.

Coordinación General de Estudios Administrativos Guía I'Ernica para *el Análisis Desarrollo LavHtucional de las Oigan,zaeianes* Públicas Presidencia de la República- México, Distrito Federal, 1981. 61 pp.

Córdoba Mentoya. ,losé. Diez lecciones de la Reforma Económica de México. *ReuLvla Nenas* 158, México, Distrito Federal, febrero de 1991- pp. 31-54.

Coronilla Cruz, Raúl. *Dínernos Enfoques del Cambio Organizacional.* Documento de Trabajo No. 14- División de Administración Pública- Centro de Investigación Y Docencia Económica México_ Distrito Federal, 1993.32 pp.

Curzie Gutiérrez, I.eonardo. Procpediaa. Apuntes de Clase, Universidad Iberos mericana, agosto de 1992, México, Distrito Federal, 1992

Dahl, Robert A. The Science oí Puhlic .Administration:'fhree Problema- Appearing in *Public* AdmdeiaalGnt *Review.* Shnfritz and Hyde llarvard UniversiLy Press. Boston, Masa., 1947. 130 pp-

Iñrección General de Responsabilidades *y* Situación Patrimonial. La *ContraloKa en* el Estado de México. Secretara de la Contraloría, Gobierno del Estado de México Toluca, México,1992- 281 pp.

Dror. Yehezkel *Enj*entanclo* el *Futuro* Ed- Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1990. 341 pp.

1?mmxñch, Gustavo Ernesto (Coord-i *Potos y Mapas.* Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 1991. 340 pp

Etzioni. Amitai. *Organizaciones Modernas.* Ed. Alfaguara. Buenos Aires, Argentina, 1986. 147 pp.

Gobierno del Estado de México- *P na eu,ien* Socioecondmica *del Estarlo de México 1')93* lnstituto de Investigación e Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación Gobierno del Estado de México. Toluca. México, 1993. 558 pp-

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social Instituto Nacional de Administración Pública. México, Distrito Federal, 1991- 120 pp.

Gmi Ernesto *y* Diane Dunlap *Aprende, y Organización.* Ed. Tesis Buenos Aires, Argentina, 1988. 129 pp.

Green, Rosario Y Snrith, Peter A (Coords ) *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unirlos.* Fonda de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1989. 256 pp.

Guerrera, Omar *El Estado* en *la Era de le Moderniznr:iarx* Plaza *y* Valdés. México. Distrito Federal , 1992- 162 pp.

Guerrero, Omar. *Introducción a la Adntútistraciria Pública.* Col. Textos Universitarios en Ciencias Sociales. Ed. Harla. México, Distrito Federal, 1985. 391 pp.

Hammor, :Michael y Champy, James. *Reingenieria*. Ed. Norma. Bogotá, Colombia, 1994. 225 pp.

Harmon, Michael. *Organizafion* Thcory *for Public Administrativa*. Library oí Congress Cotaloging-Jn-Publication-Data. New *York*, U.S.A. 1941. 431 pp.

l lahermas, Jñrgen. *Teoría de* la Acción Comunicativa. Tomos 1 y 11. Ed. Taurus. Buenos Aires, Argentina, 1987- 515 y 615 pp.

líernández Campos, Jorge. *Ia* Santa Violencia. Textos para el Cambio. Miguel Angel Poi rúa, México, Distrito Federal. 1994.80 pp.

Hernandez Jiménez, Silvia- *Prospediua Evolutiva dii conflicto Arabe-Israelí y la Creación del Estado* Palestino. Tesis para obtener el Grado de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana-Atzcapotzaleo. México, Distrito Federal, 1993 244 pp.

Hickman. Richard li. v Silva, Michael A. *Cómo Organizar llev Empresas con Futuro.* Hd. Graniw- Buenos Aires, Argentina. 396 pp.

Hicrnaux Nicolás, Daniel *y* Lindon Villoria, Alicia- *Chale ac Proceso de* 1'oblamb^n[n. Gobierno del Estado de México, Consejo Estatal de Población. Toluca, México, 1991. 151 lP-

Hodara, Joseph. *Los Estudios* del Futuro: Problemas *y Métodos.* Instituto de Banca y Finanzas. México, Distrito Federal, 1984. 107 pp.

Huntington, Samuel. *El Orden Político* en *las Sociedades* en *Cambio.* Paidás. Buenos Aires, Argentina, 1991 404 pp.

Krauze, Enrique. *Siglo de Caudillos*. Tusquets Editores. México, Distrito Federal, 1993. :349 pp.

Keano, John. Ja Vida Pública *y el* Capitalismo *Tardío.* Alianza Editorial. México, Distrito Federal, 1992. 452 pp.

Jara Ronano, Felipe. La Técnica *TKJ* de Planeación Participnfion. Col. Cuadernos Prospectivos- Fundación Javier Barros Sierra, A C. México, Distrito Federal, 1977. 12 pp.

Levv-Strauss, Claude. Antropología Estructural. Siglo Veintiuno Editores. México, Distrito Federal, 1984. 352 pp.

I.indblom, Charles *E. El Proceso de* Elaboración *de Políticas* Públicas Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España, 1991. 160 pp.

Marías, Julián. La Estruchva *Social*. Ed Alianza Editorial. Madrid, España, 1993. 423 pp

Margulies, Newton y Rada, P. Anthony. *Desarrollo* Organizacional. Ed. Diana-Técnico. México, Distrito Federal, 1974. 795 pp.

Meadows, Dennis. Los Límites del Crecir ento. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1985 249 pp.

Medina Peña, Luis. La *Transición* Nlexicana. Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrón- México, Distrito Federal, 1994. 18 pp.

Mella Lira, José. *La H.'struel¢ra (Irgmnznrinrur?. Pr'iruipales P.n/nqurs.* Serie Administración Pública, Material Docente. Ed- Centro de Investigación y Docencia Eco0drniras, A_G México, Distrito Federal. 1988. 82 pp-

Vena Vargas, Apolfnaa *l,a AdniinisUaraón Poiblu'a del lis(ndv dv Mrsiev Durante lo Primera Repi76/ica Federal.* IIn ive'si dad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Púhlica del Estado de México-Toluca, México, 1989-262 pp.

Menan, Uobert *Y'eor/a y ENtrarhmn* Surialc,.. Ed. Fondo de Cadwra l:condmica, México, Distrito Federal, 1987 7:39 pp-

Michels, ltobert *Lo.s Pnrndoa Po/1111as'.* 'l'omos I y íL Amnrrnrru Edimn=s. 13uenos Aires, Argentina. 1991. pp-230 y198-

Mlklos, Tomús *y* Tello, M'a I?leía. *Planemidrz Prospreli wa.* Ed. Limosa y h'undacidn .Javier Barros Sierra, .A.C., Centre de Itistudios Pras pectivos- Méxicn, Distrito Federal, 1991. 204 pp

Jlintrberg, Henry- TI,, *.S/aretur, ng o%Orgmdzution.s.* 1nstitute for Adva peed Studies in Management Hrusecla, I3elgium, 1991.181 pp-

Mmtzberg, Henry. *Mnaagerrzerzl lnside Ow.St.xno-ge* R'orld o%(Jrg¢rz[za(ions. P'ree Presa, New York, New York, U.S.A., 1989, 381 pp.

Minando Videparay, Carlos, lit aL lliil .s *r Leven 1,, de ¡<,, tud,g,,,,, l,,¡ j, Másira.* Consejo de PoWvufdn del Ealado de Me Estado de México. Toluca, México, 1993 . 233 pp.

Mojica Szstoque, Francisco. La Pro.goerraa. *'/1Fnicas* parí *Vi.ma/izar el Futuro.* Ed. Logos- Cartagena, Colombia, 1991- 141 pp

Morales Sales, E. Samuel- *Fsfado de ;Y lrxieo, Es(a fu, Sur edad. Ecormmín, Po/itira r Cal/ ,u,,.* Cnfvursidad Autónoma del Estado de México México. Distrito Federal, 1989. 119 PP.

**Naicae l.fbién, Alexander**. *L a M,.... s( achín l'd6Hrn mi el Estada de MdsieO 1,424-/.9.93* **t lni varsidad Auténama** del I's L+dn de **Mexico .'Poluto, Méxiw, 199:3**. **252 pp.**

**N'aime. Lihién, Alexander**. **L'éneoi,o** ***dei Fskudn*** **Meriearm**. **Universidad Autonoma del Halado de México**. **Tnluca, lléxici, 2e. Ediclon, 1993. 185,p**

**N,,mú Lihién, Alexander**. ***blonugrarn dr la Adrnini.trneiún*** *Pública* ***del Cub[e/m del F,'stado de Meato***. **Cniversidod Autónomo** del Estado **do México, Instituto de Administración Pública del Estado de Afoxicu .'Pol coa, México, 1985 . 239 pp-**

Naisbitt **John v Ahnderne, l'ato9cin**. ***Megaómdcuciaa*** **2000 Grupo Editoial Normna-I3ogotA, Colombia, 1993**. **302 pp.**

**Nayala**, Pedro *y* **González** '**torees'**. **Arenando** ***Iloderrrzda(1 y Eronomia***. **'textos para el ('.arabio. Miguel Angel Porrua. México, Distrito Federal, 1994- 25 pp.**

**()sburne, David and (.aeMeS Ted.** ***Ifeirmenfing Gurrmnaeaf*** **- Ed. i'lume, Penguin Grtmp. New York, 1993** - 405 pp-

l **arsons**, Te l.>tt. L. Socie**d** *1* ***Pernpeetu*** s kbolutioax **Cornparn**(**i ra ILd '**l'**rfllas-México, Distrito Federal**, 1974- **179 pp.**

Partido Revolucionario Institucional. *Plataforma Electoral* 19942000. México, Distrito Federal, 1994. 141 pp.

Peñaler Simón, Mariano. La Lingüística *Estructural y las* Ciencias *del Hombre_* Col. Fichas, Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, Argentina. 1970.90 pp.

*Presupuesto* General de Egresos *que Regulará las Erogaciones del Estado del 1 de Enero al 31* de Diciembre de *1969*. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 31 de diciembre de 1968.

*Presupuesto de* Egresos *que Regulará* las *Erogaciones del Gobierno del Estado*, *del 1 de* Enero *al 31 de* Diciembre *de 1976*. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 27 de diciembre de 1975.

*Presupuesto que Regularás* las *Erogaciones del Gobierno del* Estado del *1 de Enero .1 31 de Diciembre de* 1982. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 30 de diciembre de 1980.

*Presupuesto de* Egresos *para el Ejercicio 1987.* Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 31 de diciembre de 1986.

Presupuesto *que Regulará* las Erogaciones del Gobierno *del Estado de Meco del 1 de Fvero al 31 de* Diciembre *de 19.90_* Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca. México, 31 de diciembre de 1989.

Presupuesto de *Egresos del Gobierno del Estado* de México *Para* el Ejercicio Fiscal 1993. Compilación de legislación Administrativa, Secretaria de Administración, Gobierno del Estado de México. Toluca México, 1992 p189. p

*Presupuesto* de Egresos del Gobierno *del Estado* de México *para* el Ejercicio *¡,"¡sea[ 19.94.* Garata del Gobierno del Estada de México. Toluca, México, 31 de diciembre de 1993.

Pazos, Luis. Lo que le Falta a Zedillo. Liana. México, Distrito Federal, 1994. 153 pp.

Pérez Fernández del Castillo, Germán. *La ingobenrabilidad: ¿ Una Hipótesis* que se *Aulocornfrma?* Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúa. México, Distrito Federal, 1994. 34,3.

Ponce G., Dolores *y* Alonso C., Antonio. *México* Hacia *el Año* 2010: *Política* Interna. Fundación Javier Barros Sierra. A.C., Centro de Estudios Prospectivos, Ed. Limosa. México, Distrito Federal, 1989. 390 pp.

Ramírez A., Francisco Javier y Rayo Angulo, S. Prospectiva *y* Planeación *en México.* Col. Cuadernos Prospectivos. Fundación *Javier* Barros Sierra, A C. México, Distrito Federal, 1977. 24 pp.

Ramírez A, Francisco J. La Técnica *Dejes*. Col_ Cuadernos Prospectivos. Fundación Javier Barros Sierro, A.C. México, Distrito Federal, 1978. 20 pp.

Rivera, Eduardo *P. La Simulación* en *la Prospectiva. Col.* Cuadernos Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., México, Distrito Federal, 1977. 26 pp.

Rivera, Eduardo P. Comentarios *Sobre el Modelo Mundial* Mesarovic-Pestel. Col. Cuadernos Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A.C. México, Distrito Federal, 1978. 3 pp.

Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo *Elaborar y* Usar *los* Manuales *Administrativos.* Ed. ECASA. México, Distrito Federal, 1989. 274 pp.

Rubio, Luis. *El Prirmipio de Legalidad*. Textos para el Cambio. Miguel Angel I'osúa. México, Distrito Federal. 33 pp.

Ruiz Massieu, José Francisco. *La Conslrurc[óu* Dernocrdtea. Textos para el Cambia Miguel Angel Fonría. México, Distrito Federal. 30 pp

Sachs, Wladimir *M. Diseño de ue Futuro para el Futuro* - Fundación Javier Barros Sierra, A C.. Centro de Estudios Prospectivos. *México,* Distrito Federal, 1980 289 pp.

Sachs, Wladimir. *l{*lesiones sobre *ci Método Matemátic o v loe Estudios dad Futuro*- C.I. Cuadernos Prospectivos. Fundación Javier Barros Sierra, 1977. 18 pp-

Sachs, Wladimir *Modelas* Sis(dmiaao Formales COI. Cuadernos Nnspectivos. Fundación Javier Barros Sierra, A.C, Centro de Estudios Prospertivos. México, Distrito Federal, 1977- 22 pp.

Sal azar Medina, Julián (Coord.). *Estructura* y Dimmc[ca *dei Poder el, el Estado* de Méxiar. L'rdversidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1993. 152 pp.

Súnehez Susarrey, Jaime Balance de la Reforma del Estado. *Vuelta,* Diciembre. México. Distrito F deral, 1994- pp. 36-40

Súnchez Susarrey, Jaime. *El* Debate *Polí(uo e* Intelectual *en MAxi'o.* Ed- Grijalbo. México, Distrito Federal, 1993 - 163 pp.

Scblemensnn. Aldo. L. Peespecttaa *Etiaa en el A,rúl,sin Orgmxizacional*. Ed. Paidós Buenos Aires, Argentina. 1990. 236 pp

Secretaría de la (Ántraloría General de la Federación *La Adnz.* aistraerón *Pública* Coretemporáuea en México. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal, 1993. 268 pp

Segovia, Haliael- *El* Nacionalismo- *una Ruptura Ideológica*. 'Textos para el Cambio. Miguel Angel Porrúu. México, Distrito Federal, 1994 18 pp.

Tamames, Ranrón. *Estructura Eeonómun /aternaciaml*. ALanza Editorial. México, Distrito Federal, 1991. 490 pp

Toiller, Alvin- *LaTerrera Ola.* Edivisidn. México, Distrito Federal, 1982. 494 pp-

Universidad Autónoma Metropolil ano. Unidad 1 ztapa lapa. *Oigan ,,m,órr y Sociedad: el Vinculo Estratígue* IJ A M. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de I'conomia, Arca de Estudios Organizacionales. México, Distrito Federal, 1990-216 pp.

El Universal. el Cran Mario de Mexico - Sección Cultural. 2 de noviembre de 1991. Paco Ignacio Taibo 1. Tarahumara p. 1

Velasco Monroy. Santiago G. Nueras *E,e,.,l ron* Orgaaizaeinruzdes *par. la Ad,,,r..2ración Pública,* Sreoes COasideraciones, Rases *par, un Modela*- (nrbiorno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de Méxiar- Toluca, México, 1987- 281 pp.

Velasco Monroy, Santiago U. Adra *ar .1,e, ón* Pública *del Estado de México*, *Aparo(. Público y* Sociedad, *Poder v* Cambio, *Desarrollo y Prospertiea, 1824 - 1.9.92*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1993. 234 pp.

# LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Pal(tica del Estado Libre y Soberano de México, Texto Original, Reformas, Texto Vigente- Gobierno del Estado de México, Secretaria de Gobierno.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guanajuato y Reglamentos Interiores de sus Dependencias. 1986. INAP, Biblioteca Antonio Carrillo Flores.

Lev Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 1991. INAP, Biblioteca Antonio Carrillo Flores.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Publicada el 20 de noviembre de 1985. INAP. Biblioteca Antonio Carrillo Flores.

L.ey Orgánica de la Administración Pública Estatal. Prontuario de Legislación Fiscal 1993, Editado por la Secretaria de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México. pp. 71-110.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Compilación de Legislación Administrativa. Secretaria de Administración del Gobierno del Estado de México, pp. 47-61.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno. Compilación de Legislación Administrativa, Secretaria de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 327-336.

Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas. Compilación de Legislación Administrativa, Secretaria de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 337-346.

Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación. Compilación de Legislación Administrativa, Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 347-354.

Reglamento Interior de la Secretaria del Trabajo. Compilación de Legislación Administrativa, Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 355-363.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social. Compilación de Legislación Administrativa, Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 364-372.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo 17rbeno y Obras Públicos_ Compilación de legislación Administrativa, Secretaria de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987, pp. 373-380.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico, Compilación de Legislación Administrativa, Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1987. pp. 381-389.

Reglamento Interior de la Secretara de Administración. Compilación de Lekdsslación Administrativa, Secretaria de Administración del Gobierno del Estado de México Toluca, México, 1987. pp. 390-399.

Decreto por el que se expide In Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de México - XVI Legislatura, Decreto No. 27. 12 de enero de 1976.

:I eaivn dr - 1 3Iracidn 1 "1 f del E,cad o 1 **México** a bi l d la mUría **di l** a **r- nieauor**

Decreto por el que se expide la *Lev Orgmnra de to Ad,,,unirarirín Pública del Mutado de Mf neo*_ XVIII 1n,11,1W l, llecretn No. 2, 1 d de Septiembre de 1981.

Decreto que reforma v adiciona el Artículo 32 Bis de le *Lrv Orgánica de lu Ad,ulni.traeia,i Públiru del l!:efadn de* Mérioo L LrgislnW ra, Decmd, No. 8H. 1 de octubre de 1990

I)ecretu que reforma, adiciona y deroga varias d ispus mes de In Lev Orgáu ca *de la* Adrainistracíórz *Pública del listado.* LI Legislo Wra, Decreto No. 46. 20 da diciembre de 1991.

Decreto por **el que** se retbrmun y adicionan diversos arsiculos de la *Cma(tueién Política del Estado Libre v* Soberárn *de* A1,11,11, 1,1 1 egielutura, Decretes No. 69. 19 de mamo de 1992

Decreto por el quo sse reforman v adicionan diversos I.'bros, TíWlos, Capítulos, 5- es Arlie n Fraccion d.la *Cnn..tit eimi Polit^ca. d1 Estedn Librev* S *t gano de México,* I I , Decreto No. 72 27 de (ebrern de 1996.