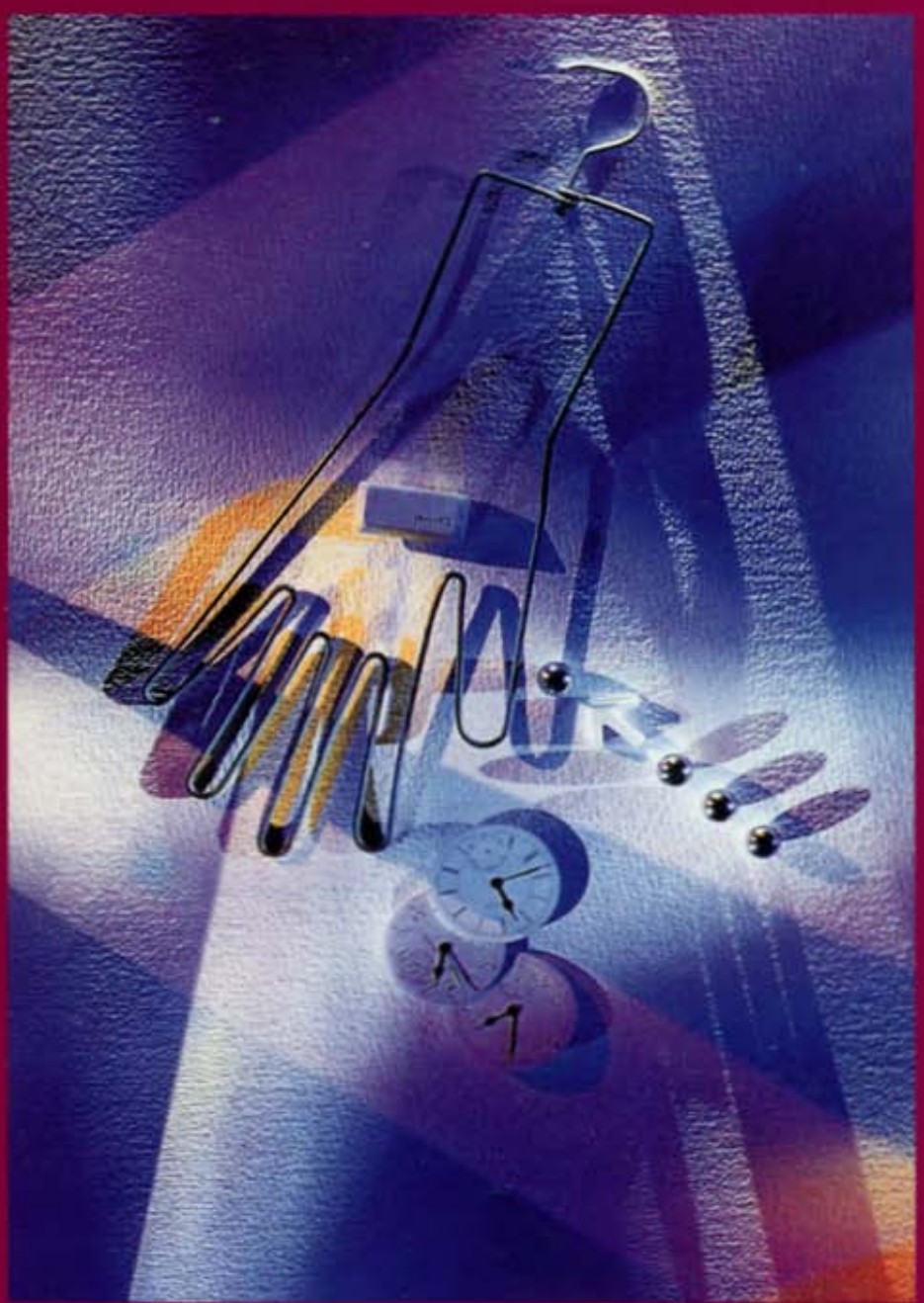
ISSN 1606-8459

Gestión y estrategia

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 16 JULIO - DICIEMBRE 1999



Hacia una nueva gestión

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
casa abierta al tiempo
Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
UNIDAD AZCAPOTZALCO

Rector General
Dr. José Luis Gázquez Mateos

Secretario General
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Rectora de la Unidad Azcapotzalco
Mtra. Mónica de la Garza Malo

Secretario de la Unidad
Lic. Guillermo Ejea Mendoza

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Mtro. Víctor Manuel Sosa Godínez

Secretario Académico de la División
Dr. Javier Juan Froilán Martínez Pérez

Jefa del Departamento de Administración
Mtra. Anahí Gallardo Velázquez

Gestión y **estrategia**
Comité Editorial

Presidenta
Anahí Gallardo Velázquez
Editor
Héctor R. Núñez Estrada

Arturo Sánchez Martínez
Jaime Ramírez Faúndez
Elvia Espinosa Infante
Isabel Font Playán
Luis Ureña Gutiérrez

Asesores externos
Luis Montaño Hirose
Margarita Fernández Ruvalcaba
Ricardo Uvalle Berrones
Erika Döring González Hermosillo

Diseño de portada
Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.

Fotografía de portada: The Image Bank 14

Fotografías interiores: Photo Disc Resource Book 7

Gestión y **estrategia** en Internet: http://www-azc.uam.mx/gestión.html

Certificado de licitud de título 6884 y contenido 7976.
Depósito legal hecho según la ley.

PRODUCCIÓN EDITORIAL
Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán 421,
Col. General Anaya, 03330 México, D.F.
Tels. 604-7263
Tiraje 1,000 ejemplares.
Distribución: Coordinación de Publicaciones. DCSH. UAM-A Adriana Corona.

Gestión y **estrategia**

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 16 JULIO-DICIEMBRE 1999

ÍNDICE

3 Presentación

5 Sumario

ARTÍCULOS

9 Capital intelectual, aprendizaje organizacional y organizaciones inteligentes
Isabel Font Playán
Alejandro O. Córdova Villegas

16 Aprendizaje integral y capacitación en el cambio organizacional
José Luis Zarazúa Vilchis

23 De la estructura organizacional piramidal a la estructura en red
Anahí Gallardo Velázquez
María Isabel Camargo Vázquez

30 Un enfoque de sistemas en el rediseño de una metodología de reingeniería de procesos de negocios
Martha Patricia López Garza
Maricela López Galindo

37 Las tecnologías emergentes y su impacto en el ámbito laboral: el caso del teletrabajo
César Medina Salgado
Mónica Espinoza Espíndola

48 La globalización y su efecto en la administración laboral. ¿Ajuste o nuevo paradigma?
Miguel Jiménez Torres

56 Reflexiones en torno a la cultura organizacional
Elvia Espinosa Infante

64 Aproximación al problema del objeto de estudio de la administración
Rafael Garciacastillo y Cruz

73 El proceso de enseñanza aprendizaje para la formación profesional del administrador. Consideraciones preliminares
Bertha Guadalupe Lozano Avilés
Enrique Vázquez Garatachea
Sara Lilia de la Trinidad Mora

80 El panorama de la mercadotecnia en la política
Patricia Gudiño Pérez
Arturo Sánchez Martínez
Alejandro Morales Guzmán

89 Algunas reflexiones en torno a la naturaleza y funciones de las agencias reguladoras estatales
Jaime Ramírez Faúndez

100 Limitantes del desarrollo en una economía con rezagos institucionales
Carlos Zárate Palomino

107 Asociacionismo y gestión pública
Cristina Teresa Penso D'Albenzio

114 La reforma del Estado desde el análisis de las políticas públicas
Augusto Bolívar Espinosa
Ernesto Navarro

124 Política económica y reforma financiera: del auge a la crisis bancaria
Ma. Guadalupe Huerta Moreno

133 La reforma financiera reciente: de la reprivatización al control bancario por el capital externo (propuesta de agenda para la política financiera del nuevo gobierno)
Héctor R. Núñez Estrada

144 ¿Es la unión monetaria de América del Norte una alternativa viable para México?
Víctor M. Cuevas Ahumada
Eduardo J. Torres Maldonado

PRESENTACIÓN

Hay en la vida de las comunidades coincidencias, no del todo planeadas, que suelen resultar significativas. Con esta entrega de *Gestión y Estrategia* confluyen el final del siglo XX y el término de un periodo de dirección académica del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. A la luz de estos hechos, que al mismo tiempo marcan el fin de una época y el principio de otra, podemos destacar retrospectivamente algunos elementos que han marcado la labor editorial de esta publicación en los últimos cuatro años.

Cabe destacar, en primera instancia, la pluralidad y actualidad de los ensayos, artículos y traducciones publicados, lo cual constituye una respuesta a la necesidad de nuevos paradigmas que, en el ámbito de las disciplinas administrativas, permitan entender el complejo devenir histórico de la sociedad en general y de las organizaciones en particular. En este sentido, las páginas de *Gestión y Estrategia* se han propuesto destacar la importancia de una gestión que se defina por su visión humanista en la búsqueda de nuevos equilibrios y en la propuesta de soluciones a los problemas que presenta la cambiante realidad de nuestros tiempos.

En estos cuatro años, en efecto, el enfoque de *Gestión y Estrategia* ha permitido integrar los estudios microadministrativos con los análisis de la macroadministración, destacando los aspectos tecnológicos y humanos que se hallan involucrados en ambos niveles, pero sin soslayar la necesidad de diseños organizacionales que demandan la inserción de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones.

Desde otra perspectiva, *Gestión y Estrategia* se propuso también el reto de integrar el análisis de los antagonismos económicos y sociales que actúan a la manera de marcos referenciales en las tareas de planeación y ejecución administrativas: globalización *versus* regionalización, revaloración del capital intelectual *versus* depauperación de la mano de obra, diseños tayloristas-fordistas *versus* sistemas toyotistas y gestión rígida *versus* gestión integrada de equipos de trabajo. Los análisis emprendidos en este ámbito permiten constatar la exigencia de un nuevo perfil del administrador que responda a las exigencias de la sociedad contemporánea: un nuevo administrador opuesto a la gestión jerárquica de la estructura piramidal; que articula tareas e integra funciones; que revalora al ser humano como pieza fundamental y agente indiscutible del mejoramiento continuo.

Una parte importante de las páginas de Gestión y Estrategia ha incorporado una diversidad de enfoques y problemáticas que derivan de la reforma del Estado y los fenómenos de gobernabilidad. Se trata de un fenómeno que se vincula a múltiples aspectos no sólo económicos, políticos y sociales, sino también organizacionales necesarios de develar.

Anahí Gallardo Velázquez
Jefa del Departamento de Administración

SUMARIO

ARTÍCULOS

9 Capital intelectual, aprendizaje organizacional y...

Isabel Font Playán
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM–A
Alejandro O. Córdova Villegas
Ayudante de investigación del Departamento de Administración de la UAM–A

El advenimiento del próximo milenio se ha caracterizado por ser una época de grandes transformaciones. El cambio se ha convertido en algo permanente, acelerado e interdependiente, lo que ha generado grandes áreas de incertidumbre que afectan a todos los ámbitos del quehacer humano, haciéndose necesaria una mayor velocidad de respuesta en los procesos de adaptación en los niveles individual, grupal y organizacional, dentro de ambientes cada vez más complejos, dinámicos e inestables. En este mundo de organizaciones, el capital humano es el valor más importante.

16 Aprendizaje integral y capacitación en el cambio organizacional

José Luis Zarazúa Vilchis
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Un programa de capacitación debe lograr el aprendizaje integral para que el individuo sea capaz de proponer soluciones a problemas que afectan a toda una organización en su conjunto y, para que dicho programa de capacitación sea efectivo, debe apegarse a los principios de aprendizaje. Si el individuo es considerado como parte integral del cambio y se considera su opinión en la toma de decisiones, se despierta su interés y preocupación por solucionar adecuadamente los problemas ocasionados por cambios en el ambiente externo, de esta manera se incrementa su motivación por lograr los objetivos organizacionales y personales.

23 De la estructura organizacional piramidal...

Anahí Gallardo Velázquez
María Isabel Camargo Vázquez
Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM–A

Hoy en día las organizaciones que sobreviven y se autorrenuevan parecen ser aquellas que de manera continua crean nuevo conocimiento, lo transmiten a toda la organización y lo expresan a través de nuevos procesos y productos. Esto contrasta con las formas de gestión y estructuras organizacionales de tipo vertical o piramidal, presentes aún, que dividen las funciones, jerarquizan los puestos y las tareas, separan el saber del hacer y, sobre todo, olvidan la riqueza de la integración en la búsqueda del control y la certidumbre.

30 Un enfoque de sistemas en el rediseño...

Martha Patricia López Garza
Maricela López Galindo
Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM–A

El propósito de este artículo es presentar de manera general las teorías organizacionales que han tomado fuerza en las empresas como una manera de administrar el cambio, poniendo especial énfasis en la reingeniería de procesos de negocios y en las diversas metodologías y técnicas que se han generado en torno a esta herramienta. Finalmente, se plantea una propuesta de rediseño para una metodología sistémica cuyos logros sean de trascendencia para los propios empleados y para el beneficio del ámbito organizacional.

37 Las tecnologías emergentes...

Mónica Espinoza Espíndola
César Medina Salgado
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Este artículo aborda el reciente fenómeno del teletrabajo o trabajo a distancia, cuyo origen está en el avance de las telecomunicaciones y de la informática, con lo que se ha ampliado y diversificado el espectro del ámbito laboral en las organizaciones. Esta nueva modalidad laboral reconfigura la estructura de la llamada organización virtual u holográfica. Parecería que con el arribo del teletrabajo tanto las organizaciones, especialmente las empresas, como los gobiernos y los propios trabajadores deberán adaptarse a esta modalidad a la vez que aprovechar las ventajas que ofrece y tratar de contrarrestar los inconvenientes.

48 La globalización y su efecto...

Miguel Jiménez Torres
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM–A

Recientemente la política gubernamental orienta sus estrategias hacia la formación de una cultura laboral nueva, acorde con la apertura comercial y de inversiones extranjeras con miras a implementar un nuevo paradigma empresarial que conduzca a la globalización, con base en el apoyo de las empresas multinacionales en detrimento de las nacionales. En este trabajo se realiza una breve descripción de varios paradigmas que, en su tiempo, cumplieron con proyectar a la sociedad capitalista una ideología en función de sus necesidades de desarrollo.

56 Reflexiones en torno a la cultura organizacional

Elvia Espinosa Infante
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM–A

Hoy en día es común decir que las organizaciones tienen características culturales y afirmar que ellas engendran valores, creencias y significados; que son creadoras de sagas, mitos y leyendas y que poseen ritos, costumbres y ceremonias. La popularidad de estas ideas tiene el peligro de transformar un concepto complejo y difícil en uno superficial y sin mayor sentido. Conscientes de este peligro queremos reflexionar sobre lo que es la cultura y por tanto la cultura organizacional; esto representa solamente las primeras pinceladas de lo que se presenta como un trabajo duro y aún en cierne.

64 Aproximación al problema del objeto de estudio...

Rafael Garciacastillo y Cruz
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM–A

Este artículo aborda la complejidad que implica delimitar el objeto de estudio de la administración, de suma importancia para la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y el desarrollo de toda rama del conocimiento; de ahí que en la docencia, especialmente en las unidades de carácter introductorio y metodológico, se carezca de material necesario. Como consecuencia, el objeto de estudio de la administración no ha sido suficientemente identificado y precisado; los diversos autores se han ocupado de aspectos sin duda de importancia, de aquello que acorde a su juicio lo constituye, pero su formación profesional, frecuentemente ajena a la disciplina que nos ocupa, ha limitado y hecho parcial su visión.

73 El proceso de enseñanza aprendizaje...

Bertha Guadalupe Lozano Avilés
Enrique Vázquez Garatachea
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM–A
Sara Lilia de la Trinidad Mora
Ciencias de la educación, Universidad La Salle

En este ensayo se proponen conceptos diferentes que tienden hacia una comprensión más vasta del proceso educativo; se dice, por ejemplo, que aprender es desarrollar procesos de comprensión sobre la realidad. Aprender es contribuir en un clima de aula que incita a quienes concurren a entrar en situaciones de

diálogo y cooperación entre sí, sirviéndose de los recursos y materiales adecuados para llegar a mayores niveles de comprensión de las situaciones sociales en las que participan y conviven. En este marco, proponerse estimular procesos de enseñanza y aprendizaje, tal y como es función de las instituciones docentes, obliga a no dejar al margen las condiciones y filosofías subyacentes que enmarcan tales procesos.

80 El panorama de la mercadotecnia en la política

Patricia Gudiño Pérez
Arturo Sánchez Martínez
Profesores investigadores del Departamento de Administración del la UAM–A
Alejandro Morales Guzmán
Ayudante de investigación del Departamento de Administración de la UAM–A

Este ensayo ilustra el transcurso del interés que desde 1988 se generó en México por los procesos electorales, y que desembocó en la nueva estrategia de mercado para las actividades proselitistas y políticas. Desde entonces se inició un lento camino hacia una realidad electoral distinta, con credibilidad y transparencia. A la par de la alta participación en las elecciones, se registró un elevado interés en la ciudadanía por los procesos que cada vez generaron mayor credibilidad. En consecuencia, los medios de comunicación se abrieron como nunca antes a la información sobre los diferentes partidos políticos, lo que originó el primer debate televisado de candidatos presidenciales en la historia mexicana.

89 Algunas reflexiones en torno a la naturaleza y funciones...

Jaime Ramírez Faúndez
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM–A

Este trabajo busca profundizar la reflexión sobre las tareas de regulación estatal. Para ello se propone la revisión de algunas propuestas teóricas a fin de construir un marco conceptual que permita, por un lado, una mejor comprensión de los procesos sobre los cuales se intenta realizar las tareas de regulación, y por otro, elucidar la naturaleza, fines y límites del agente encargado de las tareas reguladoras. Todo ello se analiza desde la perspectiva de las agencias reguladoras estatales.

100 Limitantes del desarrollo en una economía...

Carlos Zárate Palomino
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM–A

Este trabajo se centra en la problemática institucional de desarrollo económico *versus* la primacía de los factores tecnológicos, objeto abordado mediante el análisis de la viabilidad de las políticas públicas de estabilización y de cambios estructurales, en un contexto de rezago y crisis de la infraestructura organizacional de la economía en el periodo reciente.

Esta reflexión señala como hipótesis que el requisito fundamental del desarrollo es la existencia de un sistema institucional evolucionado y acorde con las circunstancias históricas, culturales y sociales de la economía en cuestión.

107 Asociacionismo y gestión pública

Cristina Teresa Penso D'Albenzio
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM–A

En este trabajo se revisan algunos enfoques y modelos aplicables parta la interpretación de las acciones de organizaciones de la sociedad civil. También se exponen las que se consideran sus principales limitaciones. Se reflexiona asimismo acerca de la vía asociativa como una manera de generar nuevas formas de participación, capaces de contribuir a mejorar la gestión pública. Igualmente, se consideran algunos aspectos que concurren a la delimitación de la acción de las organizaciones en el marco de las relaciones Estado-sociedad.

114 La reforma del Estado desde el análisis...

Augusto Bolívar Espinosa
Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM–A
Ernesto Navarro
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM–A

Este artículo introduce a una propuesta metodológica para el estudio de la reforma del Estado en países de institucionalización reciente desde el enfoque de las políticas públicas. En el artículo se muestra cómo, frente a desafíos teóricos e históricos específicos como son la mundialización de la economía y los procesos de democratización, esta perspectiva puede ser, si no la única, una de las más adecuadas. También se exponen brevemente algunas de las ventajas del análisis de políticas frente a algunos análisis tradicionales sobre el Estado.

124 Política económica y reforma financiera...

Ma. Guadalupe Huerta Moreno
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM–A

La fragilidad y la inestabilidad financiera que siguieron a la crisis de 1994 fueron la consecuencia de las prácticas seguidas en el actual sistema de política económica. Constituyen, asimismo, un elemento sustantivo del programa económico de la propia estrategia de estabilización, intrumentada desde el sexenio anterior. Para las instituciones financieras el resultado ha sido el deterioro muchas veces dramático de sus operaciones. La imbricada maraña de relaciones entre el programa económico nacional, los tipos de cambio y las tasas de interés limita la capacidad del sistema financiero.

133 La reforma financiera reciente...

Héctor R. Núñez Estrada
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

En el presente ensayo se lleva a cabo un análisis de las distintas reformas del sistema financiero mexicano a lo largo de la década de los años noventa, las cuales son parte significativa de la reforma del Estado emprendida en la etapa de la globalización. Derivadas de esas profundas transformaciones y de la problemática generada, también se presenta una puntualización de la agenda a debatir para la elaboración de alternativas con la perspectiva de la definición de la política financiera del nuevo gobierno a partir del año 2000. Dichas reformas se caracterizan por la tendencia a la liberalización de los servicios financieros y a la desregulación de las actividades, a fin de que el capital financiero especulativo no tuviera trabas ni límites en la entrada y salida del país.

144 ¿Es la unión monetaria con América del Norte...

Víctor M. Cuevas Ahumada
Eduardo J. Torres Maldonado
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

En el sistema monetario actual, que algunos han bautizado como "post Bretton Woods", se observan cinco fenómenos relativamente nuevos e íntimamente ligados, los que representan formidables retos para las economías en desarrollo. Los recurrentes episodios de volatilidad financiera internacional de los tiempos recientes son el corolario de los fenómenos referidos. En este artículo, luego de analizar en qué consisten los fundamentos económicos y cómo fortalecerlos, y de comparar esta alternativa con las diferentes modalidades de dolarización de la economía, arribamos a la conclusión de que la unión monetaria es el camino más viable para nuestro país en el largo plazo.

CAPITAL INTELECTUAL, APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y ORGANIZACIONES INTELIGENTES

Isabel Font Playán
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A
Alejandro O. Córdova Villegas
Ayudante de investigación del Departamento de Administración UAM-A

Casi todas las compañías tienen inmensas minas de oro de ideas no descubiertas.

HERMANN SIMON

El advenimiento del próximo milenio se ha caracterizado por ser una época de grandes transformaciones. El cambio se ha convertido en algo permanente, acelerado e interdependiente, lo que ha generado grandes áreas de incertidumbre que afectan a todos los ámbitos del quehacer humano, lo que hace necesaria una mayor velocidad de respuesta en los procesos de adaptación en los niveles individual, grupal y organizacional, dentro de ambientes cada vez más complejos, dinámicos e inestables.

En pocos años la sociedad mundial ha visto alterada su concepción, sus instituciones y valores básicos, tanto como sus estructuras sociales, políticas y económicas. El desarrollo tecnológico y social, la mayor competitividad entre las organizaciones –tanto en el nivel nacional como en el internacional– y un profundo deseo de democracia y participación, han modificado las antiguas formas de entender al mundo.

Hoy las organizaciones se enfrentan a la necesidad de contar con procesos de adaptación mucho más rápidos y complejos, que exigen la búsqueda de nuevas formas de actividad. Igualmente, requieren replantear lo que se está haciendo y cómo se está realizando. Se buscan nuevas visiones, estructuras organizacionales, técnicas, procedimientos, programas y estilos de dirección que permitan no sólo adaptarse, sino también sobrevivir en este nuevo ambiente.

Las organizaciones deben operar en un nuevo ambiente de negocios. La globalización; la convergencia de múltiples disciplinas al interior de las organizaciones que buscan integrar los aspectos organizacionales formales e informales; la importancia cada día más creciente del conocimiento como el recurso más valioso; la diversidad cultural y los retos que ésta impone; la necesidad de impulsar a la cooperación y la colaboración como una nueva forma de trabajo y la transformación que esto implica en el liderazgo (Llano, 1994) son algunos de los elementos que, unidos al desarrollo de la ciencia y de la tecnología, han transformado el ámbito de las organizaciones.

En este contexto, el análisis de las entidades productoras y de servicio ya no puede abordarse desde teorías, modelos y estrategias caracterizadas por una visión parcial y, por lo tanto, limitada del fenómeno organizacional; su estudio debe realizarse desde una perspectiva integral que abarque el entorno, los objetivos, las metas y los valores; la estructura y los recursos humanos; la tecnología y los recursos materiales y todo lo que implica la gestión organizacional,

sin dejar de lado las necesidades internas y externas de creatividad, innovación, adaptación y cambio, así como los conflictos que éstas generan.

Se cuestiona la organización tradicional y burocrática representada por una estructura jerárquica piramidal, rígida, con papeles definidos y altamente formalizada. Se plantea la necesidad de diseñar nuevas formas de estructuras organizacionales más planas, más flexibles, interconectadas y relativamente autónomas que garanticen no sólo una rápida adaptación a los cambios del medio ambiente, sino también la eficiencia. En esta dinámica se replantea también el papel que los individuos deberán desempeñar en las organizaciones. El punto central de los recursos se traslada del capital hacia los recursos humanos, la información y el aprendizaje organizacional.

Surgimiento de un nuevo paradigma

Las organizaciones forman parte integrante y fundamental de la sociedad de este fin de siglo al encontrarse presentes en todos los ámbitos de la vida social, comprometiendo la atención, tiempo y energía de numerosos individuos, convirtiéndose en la manifestación de una sociedad altamente especializada e interdependiente que atribuye un alto valor a la eficiencia, la racionalidad y la competencia (Chiavenato, 1995). Su expansión y crecimiento se han convertido en uno de los rasgos distintivos de la sociedad contemporánea. Su aparición y desarrollo no están aislados de otros cambios sociales. Numerosas razones de índole económica, política, tecnológica y social impulsaron la creación de conglomerados de recursos financieros, materiales y humanos que actualmente desarrollan la mayor parte de las actividades humanas (Kliksberg, 1990).

La aparición del fenómeno de la gran empresa y la búsqueda de su eficiencia, han sido el motor que impulsó el desarrollo de la teoría administrativa. Su evolución no puede comprenderse más que a través de sus vínculos con una realidad organizacional condicionada por el contexto histórico de su desarrollo y por las necesidades originadas a partir de ese mismo crecimiento. Cada corriente, cada escuela, surge como una respuesta a los problemas organizacionales más relevantes de su época, a través del estudio de una o más de las cinco variables arriba mencionadas, presentes en cualquier organización.

El siglo XX se considera como el periodo en el que se produjeron más transformaciones, incluso radicales, lo que ha provocado que la sociedad que emerge al final del milenio sea cuantitativa y cualitativamente distinta, tanto en su configuración como en sus procesos, problemática y estructura, de la sociedad de 1900 (Drucker, 1996).

De la era industrial, la sociedad transita hacia la era de la información y a un nuevo tipo de estructura social: la sociedad del conocimiento, en la cual la fuente principal de creación de riqueza ya no radica en la tierra, el capital o el trabajo, sino en el conocimiento y la información (Stewart, 1998). Los cambios ocurridos desde la década de los años ochenta, han originado una modificación radical del ambiente en el que deben funcionar las organizaciones; por consecuencia, los paradigmas tradicionales que muestran la evolución histórica del pensamiento administrativo, resultan incapaces para explicar la nueva complejidad organizacional. Las reglas del juego se han modificado sensiblemente en los últimos cincuenta años. El mundo al que actualmente se enfrentan las organizaciones ha pasado de ser uno dominado principalmente por el capital, a otro en donde el dominio radica en el conocimiento (De Geus, 1998).

La realidad económica a la que se enfrentan las empresas es radicalmente distinta a la de los años sesenta, en donde se pensaba que para que una organización tuviera éxito, los recursos que debían ser considerados decisivos para el logro de su desarrollo, radicaban en el capital y la tecnología. Las empresas exitosas eran aquellas que lograban la producción de bienes y servicios a través de una combinación óptima de los recursos productivos que garantizaran, por una parte, un costo mínimo y, por otra, permitieran la venta de sus productos a un precio máximo que le posibilitara maximizar su rentabilidad (De Geus, 1998).

En la actualidad se plantea que para hacer frente a las exigencias cambiantes del entorno, las organizaciones deben desarrollar su capacidad de aprendizaje, lo que les permitirá la adquisición de nuevas habilidades y actitudes a través de las cuales puedan adaptarse, cambiar y sobrevivir. Es así como se reconoce que los recursos verdaderamente estratégicos con los que cuenta la organización radican en los seres humanos, en la capacidad del aprendizaje individual y organizacional, la creatividad, la innovación y el manejo de la información.

Estos aspectos anteriormente ignorados, han hecho que los paradigmas hasta hoy existentes sobre la naturaleza de la organización, del individuo y del papel que éste juega no respondan a los nuevos requerimientos derivados de la inestabilidad del ambiente.

A partir de la última década, se sostiene que la única ventaja competitiva real que poseen las organizaciones radica en su capacidad de aprendizaje (De Geus, 1988). La capacidad de aprendizaje del individuo y de la organización se convierten, en consecuencia, en factores clave de los paradigmas emergentes del comportamiento organizacional. Aparecen así conceptos tales como trabajador del conocimiento (Drucker, 1996); capital intelectual (Stewart, 1998); organizaciones vivientes (De Geus, 1997); organizaciones que aprenden (Senge, 1996); organizaciones inteligentes (Senge, 1993) y aprendizaje organizacional (Argyris y Schön, 1996), sólo por citar algunos ejemplos.

Bajo estos planteamientos se reconoce que la creación del valor se vincula más con el proceso de aprendizaje del individuo y de la autorrenovación organizacional, que implica el reconocimiento del ser humano como un ser complejo, libre y consciente de su ser, responsable y crítico (Gallardo y Naranjo, 1995).

Ideas en torno al capital intelectual, el aprendizaje organizacional y las organizaciones inteligentes

La utilización de paradigmas o modelos para el estudio de las organizaciones no es algo nuevo. Las distintas perspectivas existentes pueden clasificarse en dos grandes grupos: los paradigmas clásicos que muestran la evolución del pensamiento administrativo, como son la escuela clásica, la del comportamiento humano o la estructuralista, por citar algunos ejemplos; y aquellos emergentes que marcan nuevas tendencias en el estudio organizacional.

En los últimos años, la aparición de conceptos tales como capital intelectual, aprendizaje organizacional y organizaciones que aprenden, también llamadas inteligentes, apuntan hacia el establecimiento de nuevos modelos que permitan una mejor comprensión del fenómeno; modelos en donde se reconoce que el recurso más importante para el desarrollo de las organizaciones radica en los individuos que las conforman. Esto significa, que el hombre y su naturaleza se convierten en el foco de atención a partir del cual emergen nuevos paradigmas que tratan de explicar el comportamiento organizacional.

Se acepta que tanto la naturaleza del ser humano como su comportamiento en la organización son fenómenos complejos, derivados no sólo de las características del individuo, o de sus necesidades, potencialidades y singularidad; también de la forma en que a lo largo del tiempo modifica su comportamiento y personalidad por medio del aprendizaje formal o del empírico, lo cual deriva en la adquisición de nuevos conocimientos.

El hombre se comprende como un sistema individual con necesidades biológicas, psicológicas y sociales; percepciones y valores (Schein, 1970) que lo hacen único y complejo; que se desarrolla de acuerdo con patrones diferentes de percepción de valores y motivos, y que evoluciona constantemente en la medida en que se enfrenta a nuevos problemas y situaciones, porque éstas le proporcionan nuevos saberes (Lawrence y Lorsch, 1972). El aprendizaje así generado se incorpora al modelo intelectual del individuo, modificando sus esquemas de decisión y creando una nueva mentalidad que cambia, además de su forma de entender al mundo, la manera de afrontar nuevas problemáticas.

Es sólo bajo la concepción del hombre complejo (Lawrence y Lorsch, 1972) que aspectos tales como capital intelectual, aprendizaje organizacional y organizaciones inteligentes adquieren sentido. El capital intelectual se considera como un activo intangible. Leif Edvison (1997) señala que el capital intelectual está constituido por el capital humano –que es la fuente de la innovación y la renovación organizacional, y se materializa en los conocimientos y habilidades que ayudan a las personas a ejecutar sus tareas–; y por el capital estructural, conformado por la estructura organizacional, las patentes y marcas, el *software* y el *hardware,* las bases de datos y en general, todo aquello que ayuda y favorece la productividad de los recursos humanos. Por su parte, Stewart (1998) agrega al capital intelectual un tercer elemento: el capital cliente, que hace referencia al valor de las relaciones con los individuos con los que la organización hace negocios, ya sean clientes, proveedores u otras organizaciones.

El capital intelectual se refiere al material cognoscitivo que puede aprovecharse para crear valor o riqueza. Se relaciona con la educación, experien-

cia, conocimientos, valores y actitudes de todos aquellos que forman parte del núcleo estable de la organización. Gira alrededor de conocimientos tácitos y/o explícitos que son capaces de agregar un valor económico y se genera por la interrelación que se da entre el capital humano, el estructural y el del cliente (Stewart, 1998).

En síntesis, el capital intelectual debe considerarse como un activo dinámico que permite alcanzar una ventaja fundamentada en la capacidad de aprendizaje de los individuos y su capacidad de socializar dicho conocimiento. Se basa en un aprendizaje continuo originado en los conocimientos existentes internos y externos de la organización, que permite transferir e integrar los conocimientos, habilidades y aptitudes que poseen los individuos al ejecutar sus tareas, a la realización de las actividades organizacionales.

Este proceso de traslación o trasferencia y de integración del conocimiento individual en el organizacional es lo que permite mejorar la base de conocimientos sobre la cual se crearán y reproducirán los nuevos aprendizajes, convirtiéndose en un círculo virtuoso que afecta al capital humano, al estructural y al del cliente, trasformando el conocimiento tácito en explícito, y el individual en colectivo a partir del establecimiento de flujos de intercambio de información interna y externa.

La rapidez con que se produce el cambio requiere que en las organizaciones exista paralelamente un proceso de transformación permanente y acelerada que les permita sobrevivir. Una manera de lograr esto es por medio del aprendizaje organizacional, ya que su institucionalización genera una actitud abierta al cambio y esto permite obtener una mejor posición en el mercado (Revilla y Pérez, 1996). Ligado al concepto de capital intelectual, el de aprendizaje organizacional ha adquirido una creciente importancia dentro del ámbito de la gestión, derivada de dos aspectos fundamentales. El primero señala al conocimiento como el único recurso productivo estratégico con que cuenta la organización para obtener y mantener una ventaja competitiva, misma que depende no sólo de la capacidad de aprendizaje, sino también de la velocidad con que ésta aprende. El segundo se refiere a la idea de las organizaciones que aprenden (Senge, 1996).

El aprendizaje organizacional permite crear y compartir conocimientos en una forma continua (Senge, 1997) través de los cuales se busca la conservación, el crecimiento y el progreso de la organización (Guns, 1996). Puede generarse ya sea a través del aprendizaje que tienen sus miembros en forma individual o por medio de la inclusión de nuevos participantes que posean aquellos conocimientos aún no difundidos o producidos en el grupo. Implica, por tanto, que la organización tenga que ejercer su habilidad colectiva para comprender y poder responder al entorno (Dixon, 1995).

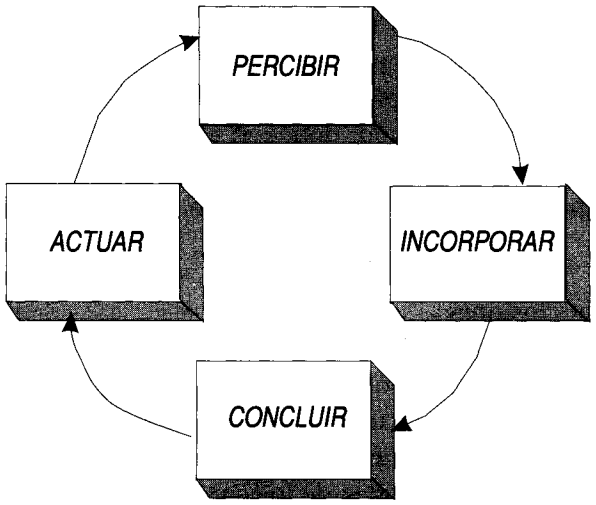
El aprendizaje organizacional se basa en el aprendizaje individual y en el modelo mental que se produce mientras los miembros de la organización interactúan con el ambiente externo o experimentan creando nueva información o conocimiento; la integración de este aprendizaje en la organización; la relación e interpretación colectiva de la información y el conocimiento disponible (modelo mental organizacional generado por la socialización); y por último la toma de acción con base en la interpretación colectiva (Dixon, 1995), misma que se deriva de la acción individual y de los modelos mentales organizacionales, que a su vez se encuentran relacionados con los individuales que determinan el aprendizaje personal. Es importante señalar, que el aprendizaje organizacional continuo sólo puede incrementarse por medio de la interrelación entre la investigación, la construcción de capacidades y la práctica (Senge, 1997).

Según De Geus (1997), la creación del modelo mental consta de un círculo de cuatro etapas:

- Percepción. Inicio de la construcción del modelo mental, al realizar una interpretación interna que ayude a vislumbrar la forma en que se considera una situación. El modelo mental está constituido por supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que influyen sobre el modo que tiene el individuo de comprender al mundo y actuar. (Senge, 1996)
- Incorporación. Comprensión e integración de la innovación o el cambio para su sucesiva incorporación a los conocimientos propios, mediante la interpretación de la situación, lo cual lleva a una toma de decisiones.
- Conclusión. La verbalización y la socialización de la situación genera la comprensión compartida, misma que conduce a la concepción de planes de acción.
- Actuación. En esta última etapa se lleva a cabo la implementación y la acción que se determina desde la toma de decisiones.

Cabe señalar, que este ciclo se produce continuamente y que los cuatro elementos definen al aprendizaje.

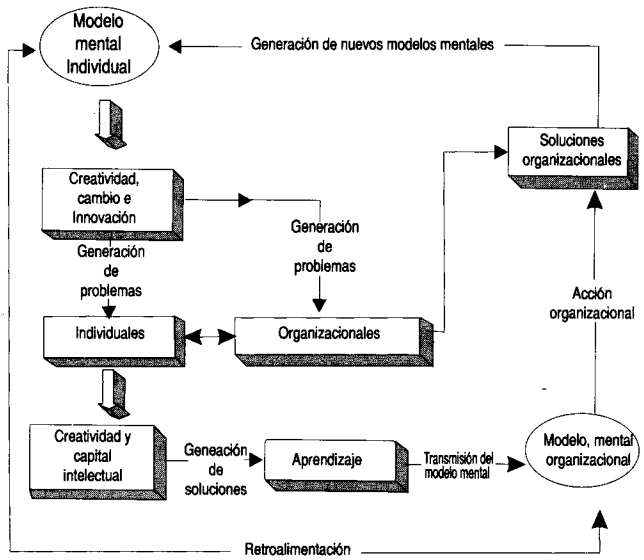
FIGURA 1



Fuente: Arie de Geus (1988), *La empresa viviente*, p. 95.

El aprendizaje organizacional no puede considerarse como la simple suma de los conocimientos individuales. Para que exista un aprendizaje organizacional apropiado, el aprendizaje individual debe ser socializado, es decir, comunicado, difundido e integrado al quehacer pleno de la organización.

FIGURA 2
Modelo de flujo del aprendizaje organizacional



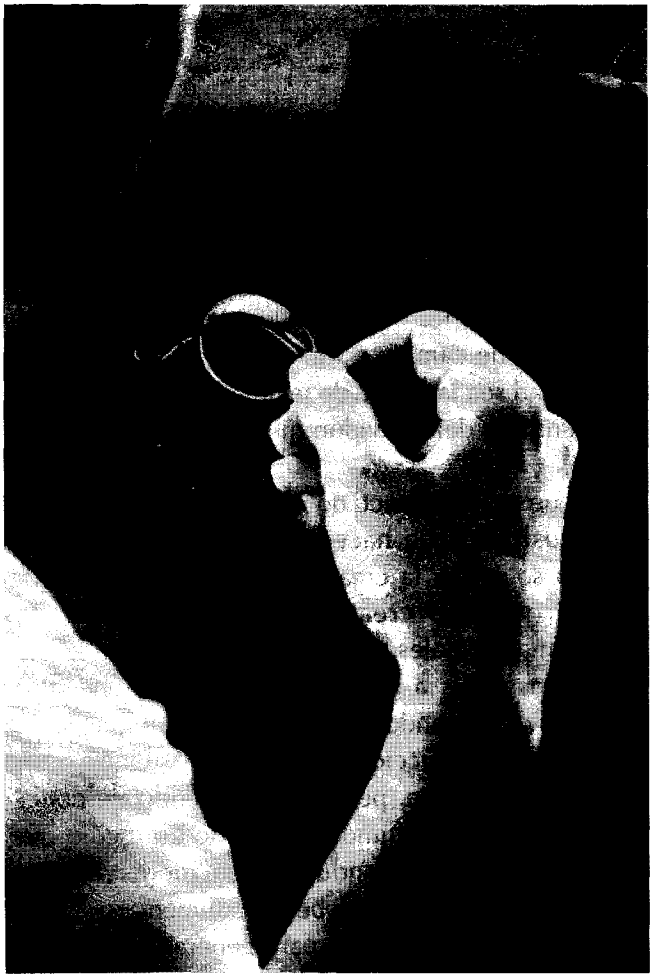
Fuente: Elaboración de los autores con base en Elena Revilla y Santana Pérez (1996).

Una vez que se ha producido el modelo mental individual, la concepción que cada miembro tiene del entorno y de la organización en sí cambia, con lo que se inicia una etapa en la cual la creatividad, el cambio y la innovación son los principales actores. Éstos ocasionan tanto problemas organizacionales como individuales ya que, previamente al aprendizaje, es preciso generar nuevas ideas, de cuya implementación surgen situaciones no deseables. La formulación de tales ideas de cambio e innovación implican que la creatividad sea la fuente de realidades que no existían en el entorno del individuo que las produce (Revilla, 1996).

Ya que se han detectado los problemas en el nivel individual, se debe hacer uso de dos herramientas para su solución: la creatividad y el capital intelectual. El proceso creativo debe romper con los paradigmas actuales y, una vez que ha generado los problemas debe, a la par, crear las soluciones para enfrentarlos, tomando en cuenta el capital intelectual. Mediante la producción de soluciones se llega a una fase de aprendizaje, pero no un aprendizaje concebido como un fin último, sino como un medio que, al ser socializado, conduce a un modelo mental organizacional, el cual debe retroalimentarse con el modelo mental individual para generar las acciones y soluciones organizacionales, que conducirán necesariamente a la generación de nuevos modelos mentales individuales.

En una sociedad cada vez más orientada hacia el conocimiento, las organizaciones se han visto en la necesidad de incrementar su flexibilidad, agilidad y –en sí– su capacidad de adaptación como respuesta a los cambios en las condiciones del mercado mundial. Las organizaciones han virado hacia una ruta de apertura hacia el aprendizaje, cuyos rasgos esenciales son el aprendizaje continuo, la cultura de aprendizaje, la generación y socialización de conocimientos y los modelos mentales. Se están formando organizaciones inteligentes, en las cuales los individuos comparten y expanden su aptitud para crear los resultados deseados; en donde se fomentan nuevos patrones de pensamiento y los individuos aprenden a aprender.

Las organizaciones inteligentes (Senge, 1990) son aquéllas capaces de crear y cambiar la realidad. Propician un aprendizaje colectivo y no siempre racional, en donde se le asocia al conocimiento un valor agregado y por lo tanto es susceptible de ser



gestionado en términos estratégicos (Mundet, 1996). Gestionar el conocimiento significa, según Revilla (1996), solucionar los procesos de creación, desarrollo, difusión y explotación del conocimiento para ganar capacidad competitiva.

Como señala Peter Senge (1996), la construcción de un nuevo tipo de organización, inteligente, permitirá la creación de espacios propicios para que los participantes de la organización puedan desarrollar su potencial a favor de los resultados organizacionales deseados y donde los hombres puedan aprender a aprender en conjunto. La idea de organizaciones inteligentes implica abandonar los paradigmas tradicionales sobre la construcción de las organizaciones y su naturaleza, el liderazgo, el poder y la naturaleza humana, de manera que la organización pueda conceptualizarse y entenderse de una manera totalizadora que integre tanto el aspecto racional u objetivo, como el irracional o subjetivo (Uriz, 1994) y que permita, al mismo tiempo, fomentar la capacidad del aprendizaje individual en todos los niveles organizacionales y promueva la creatividad e innovación del ser humano a través del pensamiento sistémico, la creación de visiones compartidas, el aprendizaje en equipo y la mejora continua (Senge, 1996).

Desde este contexto, la creación de las organizaciones inteligentes sintetiza la importancia del capital intelectual y el aprendizaje organizacional como aspectos relevantes en la conformación de un nuevo tipo de organización, donde el enfoque de aprendizaje se difunde y su mayor potencial radica en su capacidad de aprender a través de sus participantes.

Conclusiones

A partir de los años ochenta, las organizaciones se han enfrentado a un nuevo ambiente de negocios, caracterizado por inestabilidad y dinamismo, que ha cuestionado la validez de los paradigmas tradicionales sobre los cuales se habían fundamentado el análisis del fenómeno organizacional y la búsqueda de la eficiencia en las organizaciones.

La sociedad de fin de milenio transita de la era industrial a la era de la información. La movilidad y desarrollo del conocimiento ha hecho que éste se convierta en el recurso fundamental para individuos y economías; las organizaciones son el instrumento que logra integrarlos en tareas comunes y objetivos específicos.

Se reconoce la naturaleza compleja del ser humano y de su comportamiento en la organización al ser entendido como un sistema individual y único, que se desarrolla y evoluciona en forma constante en la medida en que se enfrenta a nuevas problemáticas que le proporcionan nuevos conocimientos y aprendizajes. Es sólo bajo esta concepción que conceptos como capital intelectual, aprendizaje organizacional y organizaciones inteligentes pueden comprenderse. En este sentido, tales conceptos se han convertido en aspectos cruciales para el establecimiento de nuevas prácticas de gestión que reconocen en los individuos al único recurso a través del cual se puede crear y mantener una ventaja competitiva. El centro de atención en la búsqueda de la eficiencia organizacional se traslada de los recursos del capital y de la tecnología, considerados como estratégicos durante las décadas de los años sesenta y setenta, a los recursos humanos.

Las características del ambiente en que operan las organizaciones han convertido a la creatividad y a

la innovación en factores claves para su conservación y sobrevivencia. Bajo esta dinámica, la organización necesita adecuarse para el cambio, buscando nuevas formas de estructuración, mucho más flexibles, menos jerárquicas y rígidas, que reconozcan la naturaleza compleja del ser humano y permitan su desarrollo a través de la creación de ambientes organizacionales que permitan el aprendizaje continuo.

El capital intelectual se considera como el material cognoscitivo capaz de producir valor o riqueza en la organización. Gira alrededor de conocimientos tácitos y/o explícitos relacionados con la educación, experiencia, conocimientos, valores y actitudes de los participantes de la organización, y se genera a través de la interrelación entre el capital humano, el estructural y el del cliente.

Ligado al concepto de capital intelectual, el de aprendizaje organizacional ha adquirido una creciente importancia en el ámbito de la gestión, ya que se presenta como un mecanismo de transformación permanente que le permite a la organización generar una actitud abierta al cambio que se traduce, a su vez, en la obtención de una mejor posición en el mercado.

El aprendizaje organizacional es mucho más que la simple suma de los conocimientos individuales. Su existencia implica que el aprendizaje individual deba ser socializado, es decir, comunicado e integrado al quehacer organizacional, lo que permitirá crear una base de conocimientos que permitirá la interpretación colectiva y el establecimiento de acciones organizacionales. Este concepto supone que la organización debe ejercer su habilidad colectiva para comprender y poder responder al entorno.

La sociedad de principios del siglo XXI, basada en la información y el conocimiento, requiere de organizaciones cuya principal característica sea la cultura del aprendizaje, que impulse el aprendizaje continuo, la creación y difusión de los conocimientos, la búsqueda de modelos mentales y visiones compartidas a través del aprendizaje en equipo, es decir: organizaciones abiertas al aprendizaje y a la mejora continua.

Las organizaciones inteligentes son organizaciones flexibles que enseñan a sus participantes la responsabilidad de su propio desarrollo a través de la innovación, la creatividad y el conocimiento compartido. Esto requiere de la identificación de las mejores prácticas y conocimientos organizacionales, su difusión y el establecimiento de una infraestructura de apoyo que permita incrementar no sólo la calidad del capital intelectual, sino también la capacidad del aprendizaje organizacional.

Fuentes Bibliográficas

Argyris, C y D. Schön (1996), *Organizational Learning II.Theory, Methodology and Practice,* Massachusetts, Addison Wesley/Reading.

Chiavenato, I. (1995), *Introducción a la teoría general de la administración,* Bogotá, McGraw Hill.

De Geus, A. (1998), *La empresa viviente,* Buenos Aires, Granica.

Druker, P. (1996), *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad,* Cali, Grupo Editorial Norma.

Gallardo, A y C. Naranjo (1995), "Aproximaciones a la organización creativa", *en El proceso de cambio y las organizaciones,* México, UAM–A.

Guns, B (1996), *Aprendizaje organizacional,* México, Prentice Hall.

Kliksberg, B. (1990), *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma tradicional,* Buenos Aires, Tesis.

Lawrence, P y J. W. Lorsch (1972), *El desarrollo de las organizaciones. Diagnóstico y casos,* Sao Paulo, Edgar Blücher.

Llano Cifuentes, C. (1994), *El nuevo empresario en México,* México, FCE.

Revilla, E. (1996), *Factores determinantes del aprendizaje organizacional. Un modelo de desarrollo de productos,* Madrid, Club Gestión de Calidad.

Schein, E (1970), *Organizational Psychology,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Senge, P. (1996), *La quinta disciplina,* Barcelona, Granica.

Stewart, T. (1998), *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual,* Buenos Aires, Granica.

Uriz, J. (1994), *La subjetividad de la organización. El poder más allá de las estructuras,* Madrid, Siglo XXI Editores.

Publicaciones Periódicas

De Geus, A. (1988), "Planning as Learning", *Harvard Business Review,* marzo-abril.

Dixon,N (1995), "A Practical Model of Organizational Learning", *Issues and Observations, Center of Creative Leardship,* vol. 15, núm. 2.

Senge, Peter (1997), "Looking Ahead: Implications of the Present. Communities of Leaders and Learnes", *Harvard Business Review,* septiembre–octubre.

Otras Fuentes

Información electrónica del VIII Congreso Nacional de ACEDE, "Empresa y Economía Institucional", http://www.fcee.ulpgc.es/Acede98/acede/areas.htm; http://www.fcee.ulpgc.es/Acede98/acede/mesa02/mesa02.htm

Mundet J. (1996), "Development of Attitudes and Executives Skills Through the Transfer of Knowledge (Strategies): Notes Originating from and Empirical Work", abstract del Congreso IFSAM, París, julio, 1996.

APRENDIZAJE INTEGRAL Y CAPACITACIÓN EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

José Luis Zarazúa Vilchis
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

En la actualidad, las organizaciones se enfrentan a cambios repentinos que las obligan a adaptarse en forma rápida y acertada. La mayor parte afronta serias dificultades cuando tratan de adaptarse o asimilar el cambio, manteniéndose restringidas, ya sea por los enfoques tradicionales para explotar los recursos o por el legado de inversiones tecnológicas y de su cultura. Toda organización debe estar preparada para afrontar las exigencias del nuevo y altamente competitivo ambiente de negocios, pues de lo contrario sus esfuerzos se enfilarán hacia el fracaso.

En la naturaleza de las organizaciones se genera un cambio, por lo que necesitan transformarse continuamente para poder tener éxito en el nuevo ambiente. Por ello, las organizaciones deben ser dinámicas para responder con rapidez a las variaciones de las condiciones externas y tener una estructura diferente que sea capaz de adaptarse a tales condiciones en forma efectiva.

Si las organizaciones actuales desean mantenerse competitivas se deben basar en el compromiso de sus integrantes y no tanto en el control de los mismos. Los individuos deben estar orientados a la productividad y a la calidad. Para lograr esto se necesita de una herramienta adecuada por medio de la cual se logre cambiar a toda la organización hacia un nivel más alto de funcionamiento, al tiempo que se mejora en gran medida el desempeño y la satisfacción de sus integrantes. Dicha herramienta es la capacitación; pero debe obedecer a una serie de principios que han de cumplirse adecuadamente para que el aprendizaje sea eficiente y se logre modificar las actitudes y valores de los individuos.

El objetivo de este trabajo es informar acerca de la importancia que representa el proceso de aprendizaje en un programa de capacitación y la manera en que éste contribuye para que los miembros de una organización aprendan a enfrentar en forma conjunta los diversos desafíos que tienen origen en los cambios del medio ambiente.

Lo anterior se refiere a que los individuos capacitados correctamente aprenden con base en sus experiencias anteriores, de las cuales son partícipes los demás miembros de la organización. Esto los conduce a tomar decisiones y resolver problemas en forma conjunta, lo que a su vez genera un aprendizaje organizacional, mismo que ocurre cuando las personas conocen la forma correcta de hacer las cosas sin necesidad de recibir instrucciones. De esta manera los individuos se involucran en el proceso de cambio de la organización y contribuyen a la rápida asimilación, disminuyendo en forma considerable la resistencia al cambio. Cuando una organización capacita a todos sus integrantes, los involucra en el proceso

de cambio, por lo que es más factible que se comprometan y participen en la renovación de la organización con actitudes proactivas y reduzcan gradualmente la resistencia al cambio.

Aprendizaje

Todos los individuos cambian con la educación y la experiencia que adquieren a lo largo de sus vidas; al interactuar con otros comparten esas experiencias dentro de su organización y van modificando su comportamiento tanto individual como grupal. Pero también el individuo debe mejorar esa habilidad para aprender y tener la capacidad para reflexionar acerca de lo aprendido y evaluar si lo ha hecho correctamente.

Mediante el aprendizaje, una persona recibe la experiencia y el conocimiento acumulado por las generaciones anteriores, a fin de que los utilice en su circunstancia vital. En un sentido nato, el aprendizaje comprende todas las actividades humanas que permiten, generación tras generación, la comunicación de experiencia y sabiduría que asegura la supervivencia de nuestra especie (Block;1974:21). Pero, ¿cómo aprende un individuo? Una teoría psicológica nos dice que todos llevamos un lunático y un administrador interno. Otra teoría sobre división cerebral asocia a nuestro administrador interno con el hemisferio izquierdo del cerebro (pensamiento analítico, lenguaje y lógica) y éste parece procesar la información de manera lineal y en secuencia. Desde esta teoría, nuestro lunático interno se asociaría con el hemisferio derecho que procesa la información de manera menos ordenada y más simultánea. Parece ser el responsable de nuestra conciencia del cuerpo, orientación y espacio, así como de nuestra memoria visual; también parece ser la base del talento artístico y donde comienzan las ideas creativas. Con base en lo anterior, el aprendizaje puede ser adquirido de distintas formas (González, 1987):

Mediante la acumulación de datos, hechos y conceptos en el intelecto. Esto se refiere a la obtención de conocimientos que obedecen a la actividad propia del hemisferio izquierdo de nuestro cerebro, responsable de realizar los procesos mentales lógicos. Este hemisferio se rige por la conciencia ordinaria y verbal; sus funciones son lo objetivo, lo racional, lo concreto, lo intelectual, lo temporal, lo secuencial, lo estructurado y lo positivo. Este hemisferio realiza acciones analíticas, funciones de juicio, control, valoración y procesos de razonamiento por medio de los cuales percibe su alrededor como un mundo lleno de objetos, situaciones y personas que existen en el tiempo.

Estas funciones son esenciales para el ser humano, porque le permiten medir, administrar y evaluar su experiencia, de tal modo que puede lograr una visión concreta y una vida estable y ordenada no sólo para sobrevivir, sino para obtener conocimientos e integrarlos a su organismo.

El aprendizaje también se puede obtener a través de la experiencia intuitiva y espontánea que capta las esencias, es decir, este conocimiento intuitivo, creativo y artístico obedece a la actividad propia del hemisferio derecho de nuestro cerebro. Éste es perceptivo por naturaleza, se rige por la intuición, por la conciencia holística integral, total y unificada. Sus modos característicos son lo intuitivo, lo subjetivo, lo creativo, lo artístico, lo estético, lo misterioso, lo atemporal, lo espacial, lo integral y lo simultáneo. Se le ha contemplado como el hemisferio femenino, cálido y flexible de la personalidad (a diferencia del hemisferio izquierdo que es considerado como la parte masculina, clara, racional y rígida de la personalidad). Este hemisferio, al no contar con elementos lingüísticos, se expresa a través de metáforas y no se rige por procesos mentales establecidos, ideas, prejuicios o creencias, sino por las experiencias que suceden de manera espontánea.

Otra forma de adquirir conocimiento es mediante la asimilación e integración de experiencias al organismo integral, es decir, favoreciendo el crecimiento y la integración de las dimensiones humanas en su totalidad, no sólo emplea el hemisferio izquierdo, sino que también se apoya en las funciones que realiza el hemisferio derecho. Esta interacción complementaria de ambos hemisferios es indispensable para el logro de un aprendizaje integral o significativo, la cual debe ser utilizada en cualquier sistema de enseñanza aprendizaje, incluyendo programas de capacitación.

Esto quiere decir que la persona debe aprender a ser un pensador ambidiestro. Hay muchas funciones que son complejas; se requiere ser analítico, cuantitativo y comunicar (hemisferio izquierdo), o conceptual e integrante (hemisferio derecho); sin ambos tipos de habilidades no se puede obtener un buen desempeño. Se debe gastar una buena parte de energía para generar ideas y tener un buen almacenamiento de ellas para elegir lo que más nos convenga y no aferrarse a la primera idea que se nos ocurre.

Aprendizaje integral

Los sistemas de educación tradicionales se han abocado a la tarea de desarrollar (en la mayoría de los casos) el hemisferio cerebral izquierdo, obstaculizando en este sentido la obtención de un aprendizaje significativo que implica promover un desarrollo integral. Por ello es indispensable para el individuo que su aprendizaje no sólo esté compuesto de elementos lógicos, intelectuales y conceptuales; también es necesario agregar aquellos que contemplen la intuición, la experiencia y el significado para que la persona obtenga un aprendizaje que signifique algo importante para su formación y no lo asimile como una mera necesidad momentánea o pasajera.

Un ejemplo de lo anterior puede observarse en el contenido de algunos programas académicos. Existen algunos altamente significativos, relevantes y aprovechables para el estudiante, pero también hay otros que no le despiertan el menor interés, por lo que sólo asimilará los conocimientos hasta aprobar el curso y después toda esa información desaparecerá de su memoria.

De igual manera sucede con un programa de capacitación en las organizaciones. Si los involucrados no perciben el programa como una actividad de interés y relevancia para ellos, su nivel de aprendizaje quedará muy lejos de ser integrado a su persona. Para facilitar que el aprendizaje sea significativo, el programa debe apoyarse en los cinco principios esenciales del aprendizaje (conocidos también como principios pedagógicos) y no descuidar ninguno de ellos. De esta manera se logra que las personas asimilen en forma eficiente y efectiva su capacitación. Estos principios son los de participación, repetición, relevancia, transferencia y retroalimentación (Werther y Davis, 1996).

Principios de aprendizaje

Participación. Para que el aprendizaje sea más rápido y de efecto duradero, la persona debe involucrarse en forma activa en la operación o realización de la tarea que desea aprender. De esta forma se alienta y motiva al aprendiz para integrar sus sentidos en el proceso ejecutado y así pueda recordar lo aprendido durante más tiempo.

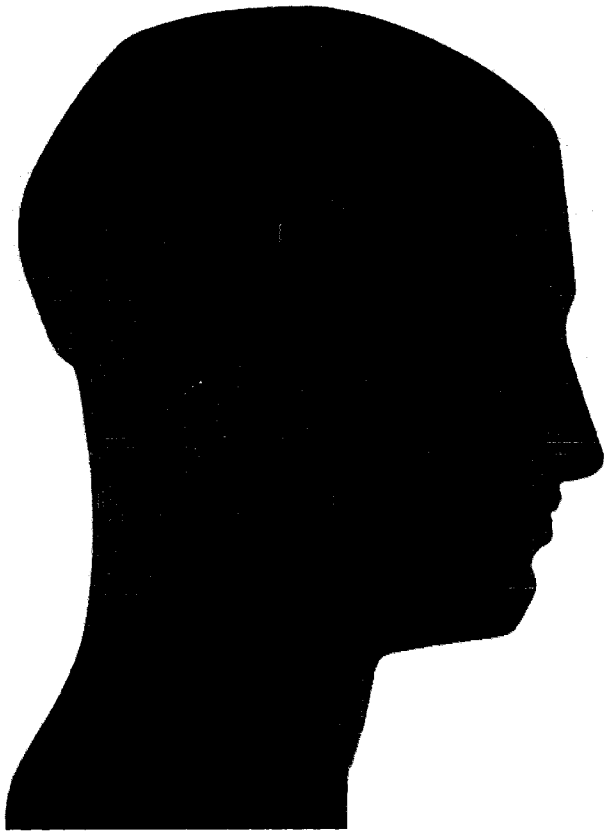
Repetición. No basta con involucrarse en la tarea para aprender, es necesario también hacerla muchas veces para dominarla. Durante mucho tiempo éste era el método consentido del aprendizaje. Si se deseaba aprender algo, se tenía que repetir las veces necesarias hasta que "se sabía de memoria". Obviamente los otros cuatro principios no eran aplicados.

Relevancia. El aprendizaje puede darse en forma efectiva si el contenido del programa o el material a utilizar es de verdadera importancia e interés para quien va a recibirlo. Para lograr esto se debe dar una explicación amplia del objetivo del programa, para que el aprendiz advierta la trascendencia del curso y pueda aplicar los conocimientos correctamente.

Transferencia. Todo programa de capacitación o educación debe concordar con los objetivos de la organización, departamento o área de atención para que sea más rápido el entendimiento y el sentido del curso. También debe impartirse bajo situaciones y condiciones ambientales apegadas a la realidad.

Retroalimentación. Se debe comunicar a la persona que está aprendiendo sobre su progreso en el aprendizaje, de esta manera se le motiva a seguir adelante, o bien, a realizar las modificaciones pertinentes para no desviarse del objetivo del programa.

Cuando la educación se enfoca hacia el desarrollo del modo cognitivo sin contemplar al individuo como unidad integral, se limita y reduce sólo a una dimensión: la intelectual. Si la balanza se inclina hacia el



desarrollo de lo intuitivo, se da igualmente un desequilibrio. Es necesario que las organizaciones realicen procesos de capacitación que favorezcan el desarrollo equilibrado y dinámico de los dos hemisferios del cerebro.

El aprendizaje integral permite la aceptación y comprensión de las dos formas de conocimiento; de esta manera, el desarrollo y la realización del individuo no son posibles sin la interrelación de ambos hemisferios. Por lo tanto, el aprendizaje integral penetra en la totalidad del organismo. Aprender significativamente implica poner en juego, estimular y motivar las funciones de ambos hemisferios cerebrales, ya que de su correlación dinámica y armónica depende el desarrollo integral del potencial humano.

Aprendizaje organizacional

Del mismo modo que los individuos difieren en su capacidad de poner en práctica su talento creativo, también las organizaciones presentan variaciones en su capacidad para traducir en nuevos productos, procesos o servicios, los talentos de sus integrantes; las organizaciones deben aprovechar al máximo la creatividad de sus integrantes y alentarlos. La capacitación puede verse como una estrategia educativa con la que el individuo aporte su creatividad y ayude a la organización a lograr un cambio planeado en la organización.

Las organizaciones cambian continuamente debido a que son sistemas abiertos en constante interacción con su medio. El cambio planeado requiere poner atención a los problemas y oportunidades que se presentan, pero también es facilitado por un proceso de renovación integral que es también modificado por la experiencia. Los individuos cambian con la educación y la experiencia. Los grupos de individuos tienen experiencias organizacionales que conducen al cambio; se toman decisiones, se resuelven problemas y se aprovechan oportunidades. Sin embargo el aprendizaje individual no necesariamente conduce al aprendizaje organizacional. Es decir, las lecciones aprendidas a partir de la experiencia personal podrían no convertirse en parte de los procedimientos y normas de la organización (Kast y Rosenzweig;1988:654).

El aprendizaje organizacional se presenta cuando los procesos de renovación y mejoramiento están difundidos y se han convertido en parte de la forma de proceder de los individuos ante diversas circunstancias. Al modificar o establecer nuevas normas, deben ser comunicadas y entendidas en toda la organización. Pero además, para que esta nueva información sea verdaderamente propia de la organización, debe de adoptarse por aquellos por quienes fue creada, es decir, los ejecutivos deben poner el ejemplo.

Toda organización tiene la necesidad de adaptarse a las condiciones cambiantes y de mantener la suficiente estabilidad para funcionar satisfactoriamente, ya que tanto la habilidad como la adaptación son esenciales para la supervivencia y el crecimiento. Pero una organización también tiene la necesidad de aprender cómo construir, adaptar y cambiar en la mejor forma para que responda a las aspiraciones humanas, debido a que la creatividad e innovación son realmente esenciales en la supervivencia.

La creatividad en la solución de problemas se puede utilizar de la siguiente manera. Lo primero y más importante es definir correctamente el problema; hay que recordar que si se tiene bien identificado el problema se puede decir que está resuelto al 50%; después se debe generar una serie de alternativas o ideas para tratar de resolverlo, y determinar cuál de las ideas es la mejor opción para seleccionarla. Posteriormente se debe tomar una decisión y evaluar las consecuencias que pudiera traer su ejecución. Finalmente es necesario planear la acción y dar un seguimiento de la solución retroalimentando a todos los interesados de los resultados obtenidos.

La creatividad se ha de estimular en una atmósfera de tolerancia, que aliente la exploración de nuevas ideas y formas de hacer las cosas. Tal atmósfera es difícil de aceptar para muchos administradores. Pueden sentirse incómodos ante el proceso continuo del cambio, que constituye un aspecto imprescindible de la creatividad. Esto no quiere decir que se deje a un lado la disciplina o se descuiden los costos de la organización. El personal debe tener presente que el estímulo de la creatividad no significa el olvidar que existen normas internas que hay que respetar.

Cambio organizacional

El cambio organizacional es generalmente estimulado por alteraciones en su medio. El medio ambiente general para cualquier organización está integrado por factores demográficos, económicos, políticos, legales, sociales, culturales, tecnológicos y la com-

petencia. El cambio en estos rubros siempre es constante y la organización no tiene otra alternativa que adaptarse a ellos, ya que no está en sus manos corregirlos o modificarlos.

Además de estos factores, el cambio se puede ocasionar también por modificaciones en los objetivos de la organización. Los cambios en los valores (de lo que es bueno y deseable) son igualmente importantes porque conducen a cambios en los objetivos. Tanto los objetivos como las metas nuevas pueden ser impuestas por fuentes externas, o bien, pueden ser desarrolladas por la organización conforme a sus intereses o necesidades.

Otro factor obvio de cambio organizacional es el sistema técnico. La mecanización, la automatización y la computarización han evolucionado en forma vertiginosa, provocando serios cambios en procesos de transformación utilizados por las organizaciones. Los ajustes en la estructura son otra fuente de cambio organizacional; se refieren a las diferentes formas de repartir el trabajo y los nuevos medios de coordinación, que pueden ser diseñados para hacer que una organización opere en forma más eficiente y eficaz.

Pero el éxito de alcanzar o no los objetivos organizacionales depende en gran medida del factor humano. La medida en que la capacidad humana es encausada puede significar la diferencia entre lograr o no los objetivos y las metas. Es por ello que la adecuada capacitación juega un papel fundamental en el aprendizaje integral del individuo. Un programa de capacitación se puede orientar a cambiar las actitudes y valores de los individuos con el fin de que ellos mismos puedan identificar y aplicar cambios pertinentes en sus áreas de trabajo, aunque en la mayoría de los casos se sugiere que se haga con el apoyo de un asesor o consultor preferentemente externo. Lo anterior genera una motivación en los individuos que se propaga a los grupos de trabajo teniendo un efecto significativo, debido a que la dinámica de grupos puede reforzar el desempeño organizacional o detenerlo. Esto se debe a que cada grupo de trabajo analiza los problemas de trabajo del grupo y genera más alternativas para resolverlos.

Es indispensable que la organización mantenga informados a sus integrantes de los cambios que van surgiendo en el entorno y prepararlos para que los puedan afrontar ya que para el individuo es una necesidad aprender cómo solucionar los nuevos retos si quiere seguir perteneciendo a la organización. Finalmente, para facilitar la asimilación del cambio en la organización se necesitan asesores que sean los portavoces de la filosofía social, ellos son quienes identifican los problemas y señalan a la administración lo que se debe hacer, pero también ayudan a la resolución de los conflictos planeando las acciones a seguir. Con esto se puede afirmar que es posible cambiar una organización alterando su estructura, su tecnología, su gente, o bien, con la combinación de estos factores.

Planeación del cambio

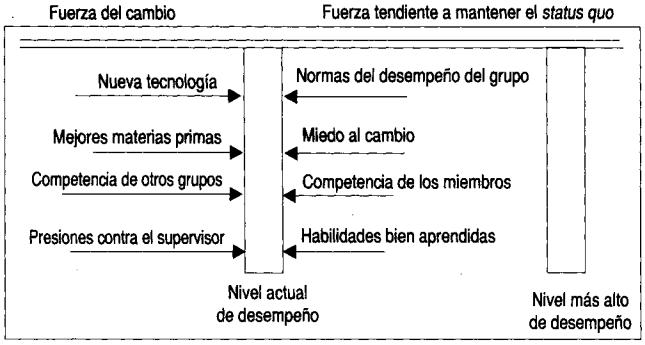
Con base en lo anterior, es necesario considerar la aplicación de un cambio planeado. El cambio planeado es el esfuerzo sistemático para rediseñar una organización de tal manera que la ayude a adaptarse a los cambios en el medio ambiente externo o para lograr nuevas metas (Stoner, 1994:440). Existen al menos tres razones fundamentales para emprender un programa de cambio planeado. La primera de ellas es que los cambios del medio ambiente amenazan la supervivencia de la organización. Si la organización pierde contacto con su entorno, comenzará a producir bienes y servicios que no cumplan las expectativas ni las necesidades de la gente. La segunda razón es que estos cambios del entorno ofrecen nuevas oportunidades que se deben aprovechar para prosperar. Y la tercera es que la estructura de la organización sea lo suficientemente obsoleta que lo único que provoca es el retraso de la adaptación a los cambios del entorno.

Resistencia al cambio

Los factores antes mencionados son los que exigen los cambios, pero existen otros que ayudan a mantener a la organización en estado de equilibrio. Kurt Lewin, en su teoría del campo de fuerza propone que todo comportamiento es resultado de un equilibrio entre las fuerzas de impulso y las de restricción. Las primeras ejercen presión en una dirección y las segundas en la dirección opuesta. El resultado es una conciliación de fuerzas antagónicas. Un incremento en las fuerzas impulsoras podría aumentar el desempeño, pero también podría intensificar las fuerzas de restricción (Lewin,1951:1-45).

La forma más utilizada cuando se desea implantar un cambio es mediante la presión; sin embargo, la tendencia natural de quien recibe dicha presión es reaccionar contra ella. Las fuerzas impulsoras activan sus propias fuerzas de restricción. Por lo tanto, disminuir estas últimas es normalmente un medio más eficaz de alentar el cambio que intensificar las fuerzas impulsoras. El concepto de equilibrio también indica que las organizaciones tienen fuerzas que impiden que el desempeño descienda demasiado, lo mismo que fuerzas que impiden que aumente en exceso (figura 1).

FIGURA 1
Diagrama de campo de fuerzas



Fuente: James Stoner (1994), *Administración*, p. 443.

Los programas de cambio planeado persiguen eliminar o aminorar las fuerzas de restricción y crear o fortalecer fuerzas impulsoras que existen en las organizaciones. Las fuerzas restrictivas, que son las que mantienen estable una organización, representan fuentes potenciales de resistencia al cambio planeado. Las organizaciones y la gente que está al frente de ellas deben intentar cambiar estas fuerzas para tener una mejor oportunidad de efectuar cualquier cambio planeado. Las fuentes de resistencia pueden ser de tres clases (Stoner, *ibid*): la cultura organizacional, los intereses individuales o metas y estrategias organizacionales. La primera se refiere a los acuerdos importantes que los integrantes comparten, tales como normas, valores, actitudes y creencias. Los empleados permanecen en una organización debido a que el trabajo los ayuda a satisfacer sus necesidades personales, pero también porque se sienten identificados con esa cultura organizacional. Por ello, pueden sentirse amenazados por los esfuerzos para cambiar radicalmente la cultura de la organización. Todo empleado espera un pago adecuado, condiciones satisfactorias de trabajo, seguridad y cierto grado de aprecio y prestigio, por lo que cualquier transformación que amenace su posición al interior de la organización no será bien recibida, puesto que atenta contra sus intereses personales. Finalmente, muchos empleados no alcanzan a comprender la necesidad organizacional de emprender un cambio porque no cuentan con la información suficiente o, al menos, con la misma que tienen sus jefes; por lo tanto, cuando detectan información que no les proporcionaron con anterioridad pueden resistirse al cambio.

La resistencia al cambio también puede clasificarse

en tres tipos (Davis y Newstrom, 1996:335) que representan una combinación y producen actitudes distintas en cada empleado. La resistencia lógica, basada en el pensamiento racional y científico; la resistencia psicológica, que se refiere a las emociones, sentimientos y actitudes; y la resistencia sociológica basada en los intereses y valores de grupo.

Cómo enfrentar la resistencia al cambio

Cuando se presenta la resistencia al cambio es una clara muestra para la administración de que algo anda mal en la propuesta, o bien, de que existen errores, ya sea en la información o en la presentación de la propuesta. Los administradores tienen la tarea de detectar las causas reales que ocasionan la resistencia y luego mantener una actitud lo suficientemente flexible como para superarlas apropiadamente.

Esta resistencia al cambio puede superarse mediante la educación y la comunicación, de esta manera se incrementa la participación de los miembros de la organización manifestándose mediante intervenciones activas que ayudan a producir el cambio.

Otra forma de reducir la resistencia es mediante los programas de capacitación, tiempos adecuados de descanso y, sobre todo, comprensión y apoyo a la gente afectada por el cambio. Aunque también es importante realizar negociaciones con todos aquellos que pudieran oponerse y, de ser posible, brindar a las personas clave un papel deseable en el diseño o la implantación del proceso de cambio.

Conclusión

La capacitación es una herramienta efectiva en que se puede apoyar la organización para enfrentar con mayor facilidad el cambio planeado. Pero la capacitación sólo es eficiente si se respetan los principios de aprendizaje y sobre todo si el programa de capacitación conduce a un aprendizaje integral. Dicho aprendizaje debe involucrar los pensamientos, sentimientos y acciones del individuo en la experiencia misma del aprendizaje. No se trata de un esfuerzo puramente intelectual. La finalidad del aprendizaje integral es que el individuo adopte, como parte de sí mismo, lo que está aprendiendo para que quede grabado en su mente y pueda emplearlo en cualquier momento.

Todo individuo tiene un deseo natural de desarrollo personal y crecimiento en su organización; la mayoría de los empleados pueden contribuir positivamente si se les brinda la oportunidad de hacerlo. Además, la satisfacción de sus necesidades humanas y el logro de sus aspiraciones son un importante propósito de su vida organizacional, porque, independientemente de su formación técnica o profesional, están interesados en la realización individual y tratan de superar los factores organizacionales que desalientan el crecimiento personal. Si se les hace partícipes en la planeación del cambio, al integrarlos en las decisiones de la organización, se despierta su interés y preocupación por solucionar los problemas, esto se convierte en un factor relevante para cada uno de ellos. Los conocimientos adquiridos los aplican en situaciones reales, lo que incrementa su motivación por lograr los objetivos de la organización. El punto final es informarles de los avances logrados con el programa de capacitación y qué modificaciones son pertinentes de realizar.

El objeto de aplicar el aprendizaje integral en un programa de capacitación es desarrollar al máximo las habilidades del individuo, a la vez que se fortalecen sus conocimientos; esto mejora su contribución en la solución de problemas y alienta la creatividad para proponer mejoras adecuadas ante el cambio organizacional provocado por la influencia del ambiente externo. De esta manera se ayuda al empleado a mejorar su desempeño actual en el trabajo y prolongar este beneficio durante toda su vida.

Fuentes Bibliográficas

Block, Alberto (1974), *Innovación educativa. El sistema integral de enseñanza aprendizaje,* México, Trillas.

Davis, Keith y John Newstrom (1996), *Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional,* México, McGraw Hill.

Kast, Fremont y James Rosenzweig (1994), *Administración,* México, Prentice Hall.

Werther, William y Keith Davis. *Administración de personal y recursos humanos,* cuarta edición, McGraw-Hill, México, 1996.

Publicaciones Periódicas

González Garza, Ana (1987), "Los modos del cerebro y el aprendizaje significativo", *DIDAC,* Boletín del Centro de Didáctica de la Universidad Iberoamericana, México, UIA.

Lewin, Kurt (1952), "Frontiers in Group Dynamic, and Reality in Social Science", *Human Relations.* núm. 1.

De la estructura organizacional piramidal a la estructura en red

Anahí Gallardo Velázquez
María Isabel Camargo Vázquez
Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

Las organizaciones cambian y los ambientes también cambian. La evolución es el resultado de la auto trascendencia a todos los niveles.

ERICH JANTSCH

En una sociedad que despunta al próximo milenio, donde lo único cierto es la incertidumbre, los mercados cambian permanentemente, proliferan las nuevas tecnologías y los productos se hacen obsoletos de la noche a la mañana, las organizaciones que sobreviven y se renuevan parecen ser aquellas que de manera continua crean nuevo conocimiento, lo transmiten a toda la organización y lo expresan a través de nuevos procesos y productos.

Lo anterior contrasta con las formas de gestión y estructuras organizacionales de tipo vertical o piramidal, presentes aún, que dividen las funciones, jerarquizan los puestos y las tareas, separan el saber del hacer y, sobre todo, olvidan la riqueza de la integración en la búsqueda del control y la certidumbre.

Sin embargo, a fines de siglo, bajo un techo de globalización y desarrollo telemático aparece un nuevo *management* que se opone a la gestión jerárquica y a la estructura piramidal. Éste articula tareas, integra funciones, vuelve a apreciar al conocimiento como agente del mejoramiento continuo y considera al ambiente parte fundamental de su estrategia de desarrollo, todo lo cual se expresa en una nueva estructura organizacional, una de colaboración y complementariedad definida como la red.

En efecto, el cambio en las organizaciones que están en proceso de generación de nuevos conocimientos es un campo estimulante para la investigación y de vital importancia para la conformación de una sociedad más evolucionada. En los últimos años se han producido diversos estudios sobre el cambio de paradigma en administración, generando propuestas, no sólo de flexibilización, sino de renovación en las organizaciones con estructuras piramidales. Por lo anterior, en este artículo se revisa la estructura organizacional piramidal y la emergente estructura en red que se entretejen en diferentes niveles. La piramidal en el nivel intraorganizacional y la de red en el interorganizacional. En suma, este ensayo aborda la necesidad de un nuevo paradigma organizacional y caracteriza a la estructura en red como una forma idónea para lograr la integración y renovación de las organizaciones en un entorno mucho más interrelacionado.

Hacia nuevas formas de organización

En primer lugar es importante señalar que la producción de nuevo conocimiento implica un proceso de

creación y de creatividad, lo cual supone aceptar la incertidumbre, renunciar al miedo, tener el coraje para transitar por vías desconocidas y disponerse abiertamente al flujo de posibilidades ilimitadas; significa la existencia de sujetos libres y conscientes de su ser, responsables y críticos en su hacer.

La visión fragmentaria occidental, sin embargo, privilegió la certidumbre y buscó de manera afanosa la estabilidad y el control de los fenómenos naturales y sociales. Así, por mucho tiempo la ciencia y la cultura occidental, permeadas por imágenes de caos, degeneración y colapso mundial formularon teorías, modelos y estrategias para tratar de estabilizarlo, olvidando la dinámica de la evolución; orden–desorden, equilibrio–desequilibrio, integración–desintegración, vida–muerte: se perdió la sabiduría para comprender el orden natural y vivir en armonía con ese orden (Capra, 1994).

En efecto, basados en los postulados racionalistas de Descartes y los mecanicistas de Newton, se pensó al mundo y a las organizaciones como sistemas cerrados, negando su naturaleza dinámica en tanto organismos vivos y sistemas abiertos capaces de auto regenerarse. La sociedad moderna privilegió la segunda ley de la termodinámica[1] y favoreció, incluso sin proponérselo, las tesis en contra del cambio y la evolución. Fue hasta los años setenta que a partir de varias investigaciones se demostró que los sistemas abiertos –los seres vivos– tienen la posibilidad de evolucionar al responder al desorden con vida renovada.

Ilya Prigogine premio Nobel de química en 1977, por ejemplo, comprobó la capacidad de regeneración de ciertos sistemas en niveles superiores, cuando en intercambio activo con su medio importaban de éste energía libre y exportaban entropía –desorden– generada internamente. En otras palabras, se ha comprobado que los sistemas son capaces de intercambiar energía con su medio, tomando energía libre de éste para reemplazar la entropía generada internamente y posibilitar su desarrollo. Se ha aceptado que las nuevas estructuras o nuevo orden surgen del caos. (Bohm y Peat 1988).

Lo anterior implica que el colapso es evitable pues, si bien el desorden crea desequilibrio, es justamente el desequilibrio lo que da paso al crecimiento de los sistemas, lo que, en términos de las organizaciones se entendería como la disipación de su entropía, en la medida en que se recreen a sí mismas en nuevas formas de organización. En tanto el sistema esté abierto a su ambiente y la materia y la energía continúen intercambiándose, el sistema no sólo evitará su colapso sino que lo trascenderá; se transformará adoptando formas superiores.

Ciertamente, la flexibilización e interacción con el medio externo de las estructuras burocráticas modernas tiene su razón de ser en la necesidad de garantizar no únicamente su sobrevivencia sino, sobre todo, el desarrollo de la organización ante los cambios turbulentos del ambiente. Por tanto, es conveniente entender a las organizaciones como realidades complejas, sin fronteras ni momentos precisos, en las que la dinámica de las relaciones entre sus actores se verifica en un clima de incertidumbre que se modifica de manera constante (Ibarra, 1995). Entendida así, la organización desarrolla una mayor libertad respecto de las demandas de su medio cuando se permite un intercambio continuo con éste, ya que responde más rápidamente a las nuevas oportunidades, en tanto no se ha cerrado dentro de fronteras rígidas, con supuestos y resultados preestablecidos. Aquí, la organización es sensible a su entorno y simultáneamente es elástica consigo misma, esto es, responde a su medio reconociendo sus competencias internas; se autorefiere.

Estos principios promueven la conformación de un sistema de interacción creativo entre la organización y su entorno que haga posible su autorrenovación. (Eisenhardt, Nonaka y Pavitt 1989; Bonazzi, 1993; Womack y Jones, 1994).

Paradoja entre individualismo e interconexión

A fines del siglo XX se observa una contradicción entre la necesidad de una mayor interrelación mundial y las políticas neoproteccionistas de aislamiento; lo comunitario parece olvidarse al generarse una mayor fragmentación social en lugar de seguir la lógica gregaria de la cultura global, esto es, la constitución de comunidades diversas pero entrelazadas.

Así, paradójicamente, en medio de una proliferación de bloques socioeconómicos, la naturaleza nos recuerda que vivimos rodeados por comunidades que saben conectarse unas con otras a pesar de su diversidad y crear relaciones sustentables a lo largo de periodos prolongados, estos sistemas naturales nos demuestran que el instinto comunitario no es exclu-

opera fuera de ese país es la primera de las grandes redes económicas mundiales; comprende 57 millones de chinos, empresarios autónomos o familias empresarias. Ahí cada familia es una red de compañías y empresas y todas están conectadas entre sí; trabajan juntos como parte de la red pero, al mismo tiempo, funcionan como unidades individuales muy eficientes. Actualmente, China es quizás la tercera economía del mundo[3] (Naisbitt, 1997).

Las redes se han visto favorecidas por la revolución que en el campo de las telecomunicaciones está creando una economía de mercado global, al tiempo que sus componentes son más pequeños y más poderosos. Esta modificación permite a las grandes organizaciones desconstruirse, descentralizarse, llevar el poder y la toma de decisiones al punto más bajo de la estructura piramidal.

De la organización piramidal a la organización en red

Como se ha señalado, bajo la concepción patriarcal y los principios tayloristas y fordistas, las organizaciones modernas fueron diseñadas para administrar la certidumbre y la permanencia, racionalizar los procesos, optimizar los recursos, limitar la experimentación, obstaculizar la iniciativa, desalentar la creatividad y la acción, sancionar el ingenio y gratificar el conformismo. Y todo esto tuvo su expresión en la configuración de estructuras verticales o piramidales, esto es, de estructuras burocráticas.

En *La porte du changemente s'ouvre de l'interieur* (1992), Jacques Chaize indicó una paradoja al señalar que a pesar de que inestabilidad y desorden están a la orden del día, deseamos y procuramos controlar a través de organizaciones piramidales. Luego, las palabras y las acciones no coinciden, es decir, lo que se dice y lo que se hace no concuerda. Por ejemplo: cuántos directores o gerentes dicen "hay que actuar rápido", y siguen inmovilizados por las estructuras y procedimientos infinitos que administran. Dicen: "hay que innovar", y reclutan a quienes a su juicio tienen más experiencia, misma que se representa con diplomas que no son sino *stocks* de conocimientos. Dicen igualmente: "hay que comunicar", y continúan utilizando la información como un elemento de dominio y hasta de ataque, defensa, y enfrentamiento, pero de ningún modo para el intercambio o la integración. En este tipo de estructura, el administrador dirige el orden y el tiempo; construye fronteras entre servicios, entre niveles jerárquicos y puestos de trabajo, entre la matriz y las subsidiarias, entre la mercadotecnia y la investigación desarrollo, entre los ejecutivos y los obreros.

De hecho, el problema presente en la mayoría de los que dirigen actualmente los Estados nación, las organizaciones públicas y las empresas privadas, es su formación o marco de referencia desde visiones y esquemas de estructura piramidal, que los lleva a buscar la permanencia del modelo burocrático porque no conocen ningún otro.

Por tanto, para que surgiera el mundo de la red, ha sido necesaria una verdadera revolución; un cambio de paradigma que transformara los modelos mentales y trascendiera las reglas. Esta revolución se manifiesta en ámbitos profundamente ligados como el político, el económico, el tecnológico, el informativo y el social, pero sobre todo en el surgimiento de nuevas visiones, lo que hace que su comprensión sea muy difícil para la mayoría de aquellos que actualmente administran negocios.

Hay entonces varias características que hacen a las organizaciones en red diametralmente distintas de las organizaciones piramidales, por ejemplo: las diferencias de su desempeño, sus recursos, las personas que forman parte de ellas, las reglas del juego que prevalecen y la relación con su futuro, es decir, con su propia sobrevivencia.

CUADRO 1
Identidad de una empresa en red

Signos particulares
El contrato reemplaza a la presión
La responsabilidad sigue a la obediencia
La coherencia está asegurada por el proyecto compartido y ya no por la disciplina
El orden nace del desorden creativo
La apuesta ocupa el lugar del objetivo cuantificado
La táctica concibe la estrategia
La información se elabora en todos los niveles y se intercambia ampliamente, en lugar de distribuirse y condicionarse

Viejo paradigma	Nuevo paradigma
Objetivos a corto plazo	Visión de empresa e individual
Cultura rígida	Cultura flexible
Orientación hacia el producto	Orientación hacia el mercado
Focalización interna	Focalización externa
Acento puesto sobre lo local	Acento puesto sobre lo global
Dirección a cargo de ejecutivos	Autonomía de los asalariados
Sesgo hacia el procedimiento	Sesgo hacia el riesgo
Lógica	Creatividad = Lógica por intuición
Competencia de entrada	Cooperación, co-creación, contribución
Valorización de la ambición	Armonía, confianza, honestidad

Fuente: Hervé Sérieyx (1994), *El* big bang *de las organizaciones.*

Bajo una estructura en red, el cambio que se promueve no es sencillo, pues implica que las organizaciones piramidales deberán consagrar más esfuerzos en mantener su existencia que en producir lo que las justificaba. Y que este nuevo modo de organización avanza cada día más.

A diferencia de la estructura organizacional vertical, la estructura entramada o de red, promueve la asociación, establece todas las sinapsis, actúa sobre las barreras e incluso ridiculiza las posiciones organizacionales. Una característica fundamental de la organización tramada es que tiene toda la información requerida en el momento preciso y sólo considera legítima a la jerarquía que ayuda a la red a vivir, a renovarse y a anticipar el movimiento[4]. Cualquier otra jerarquía autócrata que emplee la información como sinónimo de poder y que bloquee la toma decisiones, no sólo debe ser descalificada, además tendrá muy pocas posibilidades de supervivencia.

Los japoneses, taiwaneses, italianos, alemanes, estadounidenses y franceses demuestran todos los días que la lógica de las redes, la de los hombres innovadores y solidarios vuelve totalmente obsoleta la lógica piramidal. Habrá que aceptar que el mundo del orden y de la estabilidad ha muerto para darle paso al mundo del cambio y del movimiento. Comprender este nuevo modelo supone una renovación contundente de la idea que tenemos de la realidad, porque difiere del arquetipo mental que la formación académica y las primeras experiencias profesionales dejan en nuestro pensamiento. Antes, seguir el modelo mecanicista, la lógica lineal, el análisis departamentalizado, la racionalidad deductiva, la conservación y la reproducción de ideas eran prioritarios para mantener las estructuras inmovilizadas, pero la realidad cambia radicalmente a través de los años y seguramente sin retroceso, por lo que mantener los hábitos de pensamiento y de acción nos impedirían observar que el mundo se transforma y que las organizaciones tradicionales ceden paso tanto a nuevas formas de cooperación como a nuevas relaciones jerárquicas, vistas como tejidos que dan vida a las organizaciones del universo.

Ejemplo de esta transformación fue el modelo japonés de la producción reducida, ligera (*lean production*). De hecho, el éxito económico de estas empresas japonesas sorprendió a los dirigentes norteamericanos y condujo a una crítica de los supuestos, principios y valores que entonces se asociaban a las

organizaciones norteamericanas de tipo piramidal.[5] El desafío fue más sorprendente por provenir de un país no occidental y poner en tela de juicio al modelo taylorista americano y a la universalidad de sus llamados principios científicos, cuestionando su legitimidad (Solís, 1994).

Así, las políticas de modernización y de ajuste características de la década de los años noventa, puestas en marcha en los países capitalistas occidentales, pretenden una renovación cualitativa de plantas industriales, de tecnología y de nuevas formas de organización. Dichas transformaciones ofrecen como resultado una modificación acelerada y profunda del sistema taylorista burocrático, provocando con ello cambios en otras esferas de la sociedad con que se encuentran comprometidas sus estructuras principales.

Si bien hay que aclarar que los procesos de "niponización" en occidente no siempre han dado como resultado estructuras flexibles y mucho menos sistemas de auto renovación continua en red; por el contrario, en muchos casos han empeorado dramáticamente las condiciones de trabajo: ritmos intensificados, horarios prolongados, presiones para obtener la ilimitada disponibilidad de los asalariados a las exigencias de la empresa.

Creatividad en la organización en red

Hasta ahora no se cuenta con una metodología estructurada para el análisis del proceso de creatividad en las organizaciones y mucho menos en las estructuras en red, aunque sí se advierte que bajo las características de la red será más fácil potenciar la

generación de nuevos conocimientos. Por lo que aquí es conveniente establecer algunos postulados, variables e interrelaciones que nos ayuden a entender dicho proceso.

En primer lugar, es necesario reiterar que el pensamiento creativo implica una sensibilidad y actitud del individuo abierta a lo desconocido, involucrada con los cambios y en búsqueda de nuevas ideas que le permitan incidir en el desarrollo de propuestas y soluciones nuevas. El proceso creativo contiene un estado de tensión que se libera, un estado de elevada energía que conduce a una percepción y acción nueva respecto de la problemática en cuestión. Implica el juego libre del pensamiento y el movimiento libre de la conciencia, esto es, la capacidad de perderse de sí mismo –del ego– para trascender y poder realmente interrelacionarse con el fenómeno observado.

Sin embargo, la conducta creativa puede verse bloqueada por la rígida estructura de patrones y conocimientos anteriormente adquiridos, por el temor a abordar rutas desconocidas, lo que requerirá traspasar esos límites, limpiar la "mala información" –exportar entropía– para apoyar el desenvolvimiento de la percepción creativa (Maslow, 1994).

Las interpretaciones y estudios empíricos que han analizado el proceso de creatividad señalan tres aspectos latentes: las características de la personalidad (Barron y Harrington, 1981), las condiciones ambientales, sociales y contextuales (Shalley, 1991) y la interacción compleja entre la persona y su situación (Woodman y Schoenfeldt, 1990).

La conducta creativa implica tanto aspectos individuales como elementos organizacionales que la favorecen, es decir, se combinan los atributos personales (autonomía, temeridad, apertura, originalidad) con las habilidades conceptuales (visión, readecuación, generación de ideas), y éstos se ven favorecidos por el proceso organizacional, tolerancia al error, promoción de la experimentación, estructuras flexibles y sistemas de soporte. Pero, recordemos, no bastan la educación ni la aplicación de las técnicas de pensamiento creativo para la solución de problemas, es necesario el soporte organizacional y, al parecer, en las estructuras en red se favorece la confianza, la experimentación y la participación del riesgo. En síntesis, si la creatividad se ve limitada por restricciones organizacionales o individuales auto impuestas, la clave para liberarlas tiene que ver con la habilidad para identificar dichas restricciones y trascenderlas; y la red facilitaría esto. En términos de dimensiones del ambiente organizacional asociadas a la creatividad, podemos considerar las desarrolladas por Gorán Ekvall en Suecia:

CUADRO 2
Dimensiones del ambiente de la organización creativa

Involucramiento: El grado en que los participantes se involucran con las operaciones diarias y las amplían.
Libertad: El grado en que los individuos se permiten definir y ejecutar su propio trabajo.
Dinamismo. El grado en que la organización se activa. Los participantes pueden describirla como de alta velocidad o de estrés.
Apertura y verdad. El grado de seguridad emocional que experimentan los participantes en sus relaciones de trabajo. Cuando es auténtica, las ideas surgen fácilmente.
Tiempo. La cantidad de tiempo que se utiliza para desarrollar nuevas ideas y posibilidades.
Juego o ambiente lúdico. El grado de espontaneidad en la que los participantes se permiten bromas y risas.
Conflictos. El grado en que los participantes se involucran y que se correlaciona negativamente con el ambiente creativo
Soporte de ideas. La manera como se reciben y se tratan las nuevas ideas.
Debates. El grado en que los participantes sienten libertad para debatir los problemas y el grado en que los puntos de vista minoritarios se escuchan con una mente abierta.
Riesgo. El grado en el que los participantes sienten libertad para cometer errores cuando se trata una nueva idea y el grado en que se tolera la ambigüedad.

Fuente: Gallardo y Naranjo (1995), "Aproximaciones a la organización creativa", *El proceso de cambio en las organizaciones*.

En el cual se destacan las siguientes variables:

- El libre albedrío o conciencia para realizar actividades sin límites previamente establecidos, logrando creatividad en su actuar al desarrollar sus capacidades para lograr metas permanentemente superiores.
- El tipo de interrelación entre las personas dentro de una organización creativa implica que cada individuo se interesa por el otro, en tanto se entiende que ese interés no determina una condición de eliminación por conocimiento; por lo contrario: permite su crecimiento a través del otro y en este sentido el avance es colectivo y compartido.

Por último, al establecer desde el inicio la necesidad de que todas las relaciones se lleven acabo sin rodeos, conlleva seguridad y confianza entre los miembros de la organización en red y trasciende la oposición y resistencia al cambio, mecanismos que bloquean el avance de este tipo de organizaciones.

Conclusiones

En la actualidad, al diseñar estructuras organizacionales ya no domina el principio de poner orden,

predeterminándolo todo. Más bien, gracias a las redes cada vez más interconectadas de personas, empresas, regiones y Estados, el universo entero comienza una gigantesca transformación estructural en constante renovación.

Una palabra clave es la administración de la vida en redes (*maillage*) que reúne libertad y solidaridad, autonomía y comunidad, el placer de ser uno mismo y la fuerza de ser en el conjunto. Que integra lo diferente y revalora la diversidad como fuente de enriquecimiento de las formas y procesos organizacionales.

Sobrepasando las habituales oposiciones entre liberalismo y colectivismo, conservadurismo y progreso, izquierda y derecha, arriba y abajo, la red reconcilia imperativos contradictorios tales como la búsqueda de identidad de las naciones, la exigencia de autonomía de las personas y su necesaria complementariedad, y finalmente conduce hacia nuevas formas de organización social, enriqueciendo el proceso e integrándolo todo. La red no es sólo una solución concreta para el mundo organizacional de hoy, es también el *iceberg* que nos obliga a inventar juntos el futuro, a construir, como partes indivisibles de un todo, nuestro porvenir y a responsabilizarnos de nuestro hacer.

Notas

[1] La segunda ley de la termodinámica trata de la dirección del cambio en el universo e indica que los procesos naturales van acompañados de un aumento de entropía, entendida ésta como una medición de desorden, fortuidad y falta de correlación entre las cosas. De tal manera que todo sistema por sí solo, dejará de funcionar, se caerá a pedazos y se desintegrará en el caos.

[2] Un buen ejemplo de esto es la compañía *Asea Brown Boveri* que aún cuando posee el mayor grupo de producción de energía que existe actualmente en el mundo, se ha subdividido en 1,300 compañías y 5,000 unidades autónomas. Es decir, ha ampliado su red al mismo tiempo que ha empequeñecido sus unidades.

[3] Esta tendencia conlleva el cambio de nuevo al Oriente como el centro del mundo. Anteriormente, en el siglo XV, Asia ya lo era, después hubo 400 o 500 años de dominación occidental, pero de nuevo el centro del mundo se está trasladando económica, política y culturalmente a Asia, que seguramente en el próximo milenio volverá a convertirse en la región dominante.

[4] La empresa Microsoft bajo la dirección de Bill Gates cuya consigna es "Information at your fingers" es un ejemplo claro de organización tramada.

[5] En la industria automotriz los japoneses penetraron en los mercados externos con autos compactos de calidad y compitiendo con menores costos laborales, luego crearon economías de escala y continuaron mejorando el producto de forma permanente (Nonaka y Takeuchi, 1999).

Fuentes Bibliográficas

Bohm, D. y D. Peat (1988), *Ciencia, orden y creatividad,* España, Kairós.

Chaize, Jaques (1992), *La porte du changemente s'ouvre de l'interieur,* Calmann-Lévy.

Gallardo Velázquez, Anahí y C. Naranjo (1995) "Aproximaciones a la organización creativa", *El proceso de cambio en las organizaciones,* México UAM–A.

Jantsch, Erich (1980), *The Self-Organizing Universe,* Oxford, Pergamon Press.

Maslow, Abraham (1994), *La personalidad creadora,* Barcelona, Kairós.

Morin, Edgar (1983), *El método: la vida de la vida,* Madrid, Cátedra.

Naisbitt, John (1997), "De naciones–estado a redes", *Repensando el futuro,* Rowan Gibson, Cali, Grupo Editorial Norma.

Nonaka, Ikujiro y H. Takeuchi (1999), *La organización creadora de conocimiento,* México, Oxford University Press.

Prigogine, Ilya y I. Stengers (1984), *Order out of Chaos,* Nueva York, Bantam Books.

Sérieyx, Hervé (1994), "Redes y mediadores", *El* big bang *de las organizaciones,* Barcelona, Ediciones Granica.

Solís, Pérez Pedro (1994), "Cultura organizacional y transferencia de modelos organizacionales: un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural", *Argumentos para un debate sobre la modernidad,* Luis Montaño Hirose ed., México, UAM–I.

Thoreau, Henry (1998), "La organización en red", *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual,* Thomas S. Stewart ed., Barcelona, Ediciones Granica.

Wheatley, Margaret (1992), *Leadership and the New Science,* Nueva York, Bantam Books.

——— y Myron Kellner-Rogers (1999), "La paradoja y las perspectivas de la comunidad", *La comunidad del futuro,* Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith *et al.,* comps., Barcelona, Ediciones Granica.

Publicaciones Periódicas

Barron, F.B. y D. M. Harrington (1981), "Creativity, Intelligence And Personality", *Annual Review of Psychology.*

Bonazzi, G. (1993); "Modelo japonés, toyotismo, producción ligera: algunas cuestiones abiertas", *Sociología del Trabajo,* núm.18.

Capra, Fritjof (1994), "El nuevo paradigma ecológico", *Nueva Conciencia,* núm. 22, Barcelona.

Ibarra, E. (1995), "Strategic Analysis of Organizations: A Model from the Complexity Paradigm", *Human Systems Management,* núm. 22, Nueva York.

Shalley, C. E. (1991), "Effects of Productivity Goals, Creativity Goals and Personal Discretion on Individual Creativity", *Journal of Applied Psychology.*

Woodman, R. W. y L. F. Schoenfeldt (1990), "An Interactionist Model of Creative Behavior", *Journal of Creative Bahavior.*

Womack, J. P. y D. T. Jones (1994), "From Lean Production to Lean Enterprise", *Harvard Business Review,* vol. 72, núm. 2.

Otras Fuentes

Eisenhardt, Nonaka y Pavitt, (1989), "Ponencias sobre estrategias para la innovación", *Noveno Congreso Anual de la Sociedad de Administración Estratégica.*

UN ENFOQUE DE SISTEMAS EN EL REDISEÑO DE UNA METODOLOGÍA DE REINGENIERÍA DE PROCESOS DE NEGOCIOS

Martha Patricia López Garza
Maricela López Galindo
Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

La necesidad de competir en una sociedad totalmente nueva está dejando atrás los principios que enunciara el economista Adam Smith sobre la especialización del trabajo. Donde los métodos organizativos se muestran obsoletos, y renovarse o morir es hoy la clara disyuntiva para hacer frente a un entorno globalizado, ya que la desaparición de las barreras comerciales presenta un grado de competencia inabarcable.

Así, en los últimos años han surgido diversas prácticas para la administración que se han utilizado en el desarrollo de las empresas, las cuales en un principio se invalidaron entre sí, pero en la actualidad tienden a ser complementarias. De esta forma se ha visto la irrupción de:

- Mejora continua (*kaizen* japonés)
- Calidad total
- Justo a tiempo
- Desarrollo organizacional
- Equipos autoadministrados
- *Benchmarking*
- Reingeniería de procesos de negocios
- Downsizing
- *Outsourcing*
- Enfoque de sistemas
- *Empowerment*

Todas estas teorías organizacionales vienen a dar la pauta para cambios en la forma en que pueden operar las empresas. En el caso específico de la reingeniería, son Michael Hammer y James Champy (1994) los inventores de esta tecnología, y señalan que el adentrarse en ella es como emprender un viaje a lo desconocido que exige mucha valentía para luchar contra los numerosos obstáculos que se oponen, muchos de ellos dentro de las propias compañías.

La puesta en marcha de la reingeniería implica un vaivén de destrucción/construcción. Lo que primero se destruye son los supuestos previos que tienen los responsables acerca de su propio concepto de la empresa. La construcción estará dada con base en un libro blanco en el cual toda idea nueva es aceptada y finalizada, dado que lo que se busca en esencia es reinventar a la organización. Esto reorientará a la reingeniería, insertándola en un proceso de mejoramiento continuo, que requiere permanentemente de una transformación lineal (dentro de la estructura presente) y una no lineal (que permitirá efectuar cambios más drásticos), contestando las tres preguntas fundamentales: ¿qué cambiar?, ¿a qué cambiar?, ¿cómo efectuar el cambio?

Kriegel (1993) comenta que se debe ser espontáneo, romper todas las reglas y seguir la propia ins-

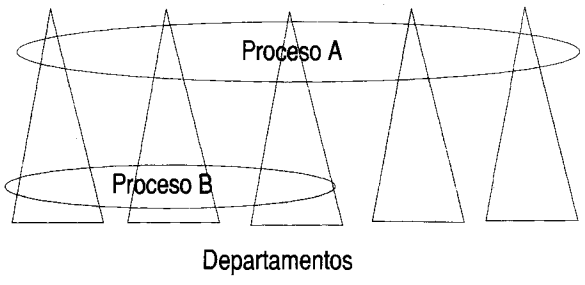
piración para el logro de objetivos personales; lo mismo aplica para la reingeniería de procesos de negocios (RPN); se debe tener una mentalidad abierta y crear nuevas ideas o empresas.

Para Champy (1995), reingeniería significa cambio radical, es decir un cambio radical de un estado a otro. Pero no debemos cambiar sólo por cambiar; hay que partir de un adecuado diagnóstico, ya que la reingeniería tiene un alto índice de fracaso (algunos autores hablan de un 70 a un 80 por ciento). De acuerdo con Hall (1993), quien llevó a cabo una investigación en más de 100 compañías, el análisis detallado de 70 de aquellos proyectos ha revelado lo difícil que es rediseñar y la frecuencia con que las empresas fallan en alcanzar los objetivos propuestos.

Rediseñar una empresa es, ante todo, pensarla de nuevo, y luego poner los medios para reconstruirla de una manera comprensible.

Uno de los problemas esenciales en las empresas radica en la fragmentación de sus procesos, en el entramado de jerarquías y especializaciones que limitan las responsabilidades y que impiden tener una visión global de los procesos básicos sobre los que se cimenta una actividad comercial. En atención a lo anterior, es muy importante poder cambiar de paradigma y visualizar a la organización a través de la administración de procesos. A estos se les puede efectuar una gran variedad de cambios, tales como: automatización; información; reduccción; eliminación; comparación (hacer *benchmarking*); mejoras continuas (*kaisen*); evaluación; definición de la misión, visión, objetivos y metas: rediseño. Uno de los objetivos de la reingeniería está en la reunificación coherente de los procesos que anteriormente fueron fragmentados en distintas tareas (figura 1).

FIGURA 1
Enfoque de reingeniería



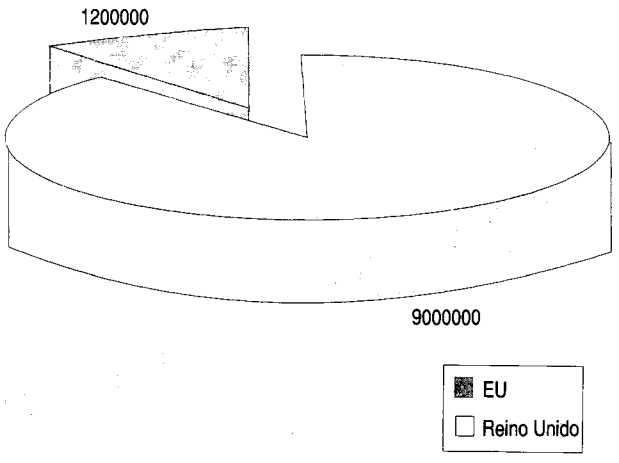
Fuente: notas del diplomado de reingeniería de procesos de negocios, UAM-A, 1996.

La reingeniería también conlleva la minuciosa medición de los resultados de los procesos; pero su óptica no es introspectiva, sino que mira fuera de la empresa, enfoca con nitidez las necesidades del cliente como prioridad, no las de la propia empresa. A la luz de esta óptica de velar por los intereses del cliente, el proceso de rediseñar una empresa se desarrolla en dimensiones más abiertas a la creatividad. Las empresas más imaginativas siempre van a la cabeza y se distinguen porque no frustran la gestación de buenas ideas y porque eligen a las personas más aptas, capaces de trabajar en equipo, no aferradas a lo que saben, sino dispuestas a todo lo nuevo que van a aprender; personas innovadoras, comunicadoras y con una gran vocación de consenso; en esta tarea quien triunfa es el equipo no el individuo.

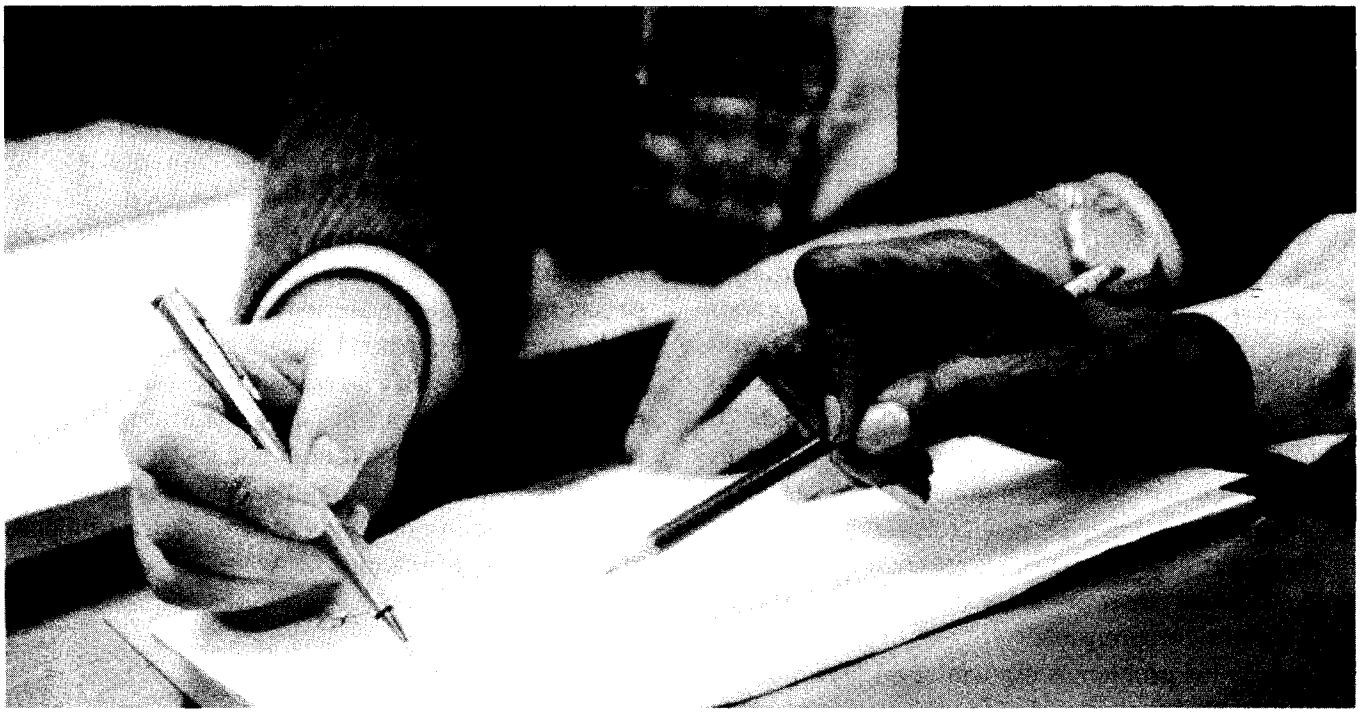
Rediseño de la empresa

El primer paso es visualizar a la empresa a través de procesos (ver figura 2) y posteriormente hacer un diagnóstico de todos y cada uno de ellos, dándole un especial énfasis a los procesos clave, es decir, aquellos que dan atención al cliente y, a partir de este diagnóstico, tomar la decisión que se debe hacer en beneficio de la empresa. Si por consenso o decisión de la dirección se decide llevar a cabo una reingeniería de procesos de negocios (RPN), el siguiente paso es tener plena conciencia del tipo de cambios que van a emerger al aplicarse esta herramienta, los cuales se mencionan a continuación:

FIGURA 2
Flujo del proceso: cuando éste se ajusta a la organización



Fuente: L. Raymond y Mark. M. Klein (1996), *Cómo hacer la reingeniería*, p. 9.



Cambios que ocurren cuando una empresa rediseña o aplica reingeniería a sus procesos

- Cambian las unidades de trabajo de departamentos funcionales a equipos de proceso: volver a reunir a los trabajadores que habían sido separados artificialmente por la organización (equipos de proceso).
- Los oficios cambian de tareas simples a trabajo multidimensional: los trabajadores comparten con sus colegas de equipo la responsabilidad conjunta del rendimiento del proceso total, no sólo de una pequeña parte.
- El papel del trabajador cambia de controlador a facultado. Los equipos tienen que dirigirse a sí mismos. Dentro de los límites de sus obligaciones (fechas, límites convenidos, metas de productividad, normas de calidad, etcétera) deciden cómo y cuándo hacer el trabajo.
- La preparación para el oficio cambia de entrenamiento a educación: en un ambiente de cambio y flexibilidad es claramente imposible contratar personas que ya sepan absolutamente todo lo necesario, de modo que la educación es permanente y pasa a ser la norma de una empresa rediseñada.
- El enfoque de medidas de desempeño y compensación se desplaza de actividades a resultados: en las compañías que se han rediseñado la contribución y el rendimiento son las bases principales de la remuneración.
- Cambian los criterios de ascenso de rendimiento a habilidad: el ascenso a un puesto dentro de una empresa es una función de habilidad, no de desempeño; es un cambio, no una recompensa.
- Los valores se transforman de proteccionistas a productivos. La reingeniería conlleva un importante cambio en la cultura de la organización; exige que los empleados asuman el compromiso de trabajar para sus clientes, no para sus jefes. Cambiar los valores es parte tan importante de la reingeniería como cambiar los procesos.
- Los gerentes cambian de supervisores a entrenadores: cuando una compañía se rediseña, los procesos complejos se vuelven simples, pero puestos que eran simples tienden a volverse complejos. La reingeniería, al transformar los procesos, libera tiempos de los gerentes para que éstos ayuden a los empleados a realizar un trabajo más valioso, que responda a mayores exigencias.
- Las estructuras organizacionales cambian de verticales a horizontales: cuando todo un proceso se convierte en el trabajo de un equipo, la administración de dicho proceso se convierte en parte del oficio del equipo. Decisiones y cuestiones interdepar-tamentales que antes requerían diversas juntas de gerentes, ahora las toman y las resuelven los equipos (Hammer y Champy 1994).

Al tener conciencia de los cambios, el siguiente nivel es seleccionar la metodología de RPN más adecuada para la cultura de la organización.

Metodologías de reingeniería de procesos de negocios

Una metodología en RPN es un enfoque para identificar e implementar procesos vitales de negocios y debe diseñarse de tal forma que contemple actividades tales como la organización del proyecto, el diseño del proceso a través de la reingeniería, la planeación de la implementación y la puesta en marcha del nuevo sistema de negocios.

Metodología de Hammer y Champy

Se considera la más simple de todas, ya que la aplicación de la reingeniería, según este autor, necesita el desarrollo de cuatro etapas (Hammmer y Champy, 1994):

Pasos	Objetivos
Movilización	Orientada a establecer las condiciones iniciales en la empresa para efectuar la labor de cambio.
Diagnóstico	Permite entender y evaluar los procesos que actualmente lleva a cabo la empresa.
Rediseño	Consiste en el diseño de un nuevo proceso para obtener el bien o el servicio que demanda el cliente.
Transición	Está enfocada al desarrollo de actividades tendientes a concretar los cambios planteados.

Metodología de Kodak

Plantea que para el desarrollo de algún proyecto de reingeniería es necesario considerar cinco etapas (*The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources*, 1996):

Pasos	Objetivos
Fuerzas que impulsan la reingeniería	No se considera como una etapa propiamente dicha, ya que el propósito de la misma es establecer la estrategia de la organización.
Iniciación del proyecto	Consiste en el desarrollo de un caso para la acción del cambio, identificar el alcance, escala del proyecto y la formación del equipo de reingeniería.
Compresión del proyecto	Tiene el propósito de comprender el proceso actual respecto a los insumos, actividades de transformación y el producto final.
Diseño de los nuevos procesos	Se realiza el rediseño del proceso de modo tal que las actividades anteriores se lleven a cabo de una manera diferente a partir del uso de la nueva tecnología.
Transición del negocio	Consiste en la implantación del nuevo proceso y de los procesos de apoyo. Para ello se llevan a cabo pruebas iniciales hasta lograr la implantación definitiva.

Metodología de Morris–Brandon

Establece nueve etapas para el desarrollo e implantación de una reingeniería dinámica en las organizaciones (Morris y Brandon, 1994).

Pasos	Objetivos
Identificar los proyectos posibles	Se orienta a identificar en la organización procesos actuales que podrían originar proyectos de reingeniería.
Conducir el esfuerzo y definir el alcance	Tiene el propósito de establecer el impacto potencial que los nuevos procesos tendrían sobre el desempeño de la empresa.
Seleccionar el esfuerzo y definir el alcance	Se establecen los beneficios potenciales a obtener con el fin de seleccionar y establecer el alcance del proyecto.
Analizar la información básica del negocio y del proceso de trabajo	Comprende una serie de actividades relacionadas con la comprensión del proceso actual y de la información que se genera en dicho proceso.
Definir alternativas, simular nuevos procesos y flujos de trabajo	Tiene el objetivo de formular nuevos diseños para llevar a cabo los procesos actuales, así como de plantear la nueva estructura organizacional.
Evaluar el impacto potencial de los costos y beneficios de cada alternativa	Se dirige a realizar un análisis de los costos y los beneficios asociados con la implantación del proyecto.
Seleccionar la mejor alternativa	Consiste en la selección de la alternativa más conveniente para llevar a cabo el trabajo en la organización y en la comunicación hacia los diferentes niveles.
Implementar la alternativa seleccionada	Comprende diversas actividades para implantar el nuevo proceso, así como el desarrollo de nuevas políticas, estructura organizacional definitiva y descripciones del nuevo trabajo.
Analizar la información y los modelos de la guía básica de posicionamiento	Se orienta al desarrollo de actividades para actualizar la información necesaria de los procesos que brindan apoyo.

Metodología rápida (Manganelli y Klein, 1996)

Manganelli y Klein argumentan que sólo se debe concentrar en aquellos procesos de negocios que sostienen directamente las metas de una compañía y los requerimientos del cliente. El desarrollo del producto es el proceso de negocios preferido. Ellos ven el impacto organizacional, el tiempo, el riesgo y los costos como obstáculos del éxito. Su metodología denominada como la "Rápida–Re", tiene cinco pasos:

Pasos	Objetivos
Preparación	Consiste en que las personas directamente involucradas definan las metas y se preparen para el proyecto de reingeniería de negocios.
Identificación	Define un modelo orientado a los procesos de la organización.
Visión	Define a qué nivel de actuación se desarrollan actualmente los procesos y qué nivel elevado se requerirá en un futuro.
Rediseño técnico y social	Se divide en dos partes: el diseño técnico, por un lado, que se encarga del diseño de la información tecnológica que apoye los nuevos procesos y, por otro lado, el diseño social que sirve para diseñar el nuevo entorno de trabajo para la gente, incluyendo planes organizacionales y personales de desarrollo.
Transformación	Se refiere a implementar los procesos rediseñados y el entorno de trabajo en la organización.

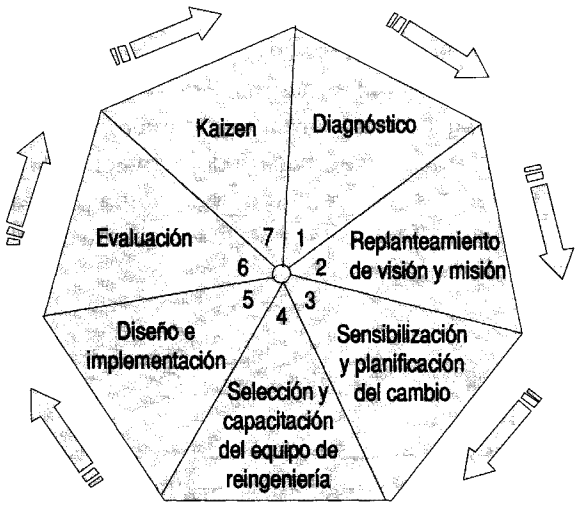
En realidad se podría seguir presentando una serie de metodologías para la RPN, pero cada una de ellas llevaría a pensar que algunas son muy complicadas, otras muy sencillas, o que les falta o sobra alguna fase, por ejemplo: sensibilización, movilización, evaluación, etcétera. De ahí que la situación óptima sea desarrollar una propia, con base en el diagnóstico previo, ya sea por el consultor interno o externo, o por parte del grupo a cargo de esta tarea.

Se considera lo más conveniente que cada empresa diseñe su propio sistema de cambio, de acuerdo con su estructura, cultura, organización y sobre todo, en concordancia con su visión de cómo administrar el cambio organizacional.

Las metodologías aquí presentadas son un modelo o una base para el desarrollo de una propia. Sin embargo, un elemento relevante que debe tener presente el consultor al realizar esta tarea es la importancia de orientarse hacia el diseño de una metodología sistémica y sistemática. Sistémica, porque debe contemplar todos los subsistemas de la organización; sistemática para que sea aplicada constantemente en la revisión de los procesos que fueron rediseñados, así como también adecuarse a otros procesos, en beneficio del sistema.

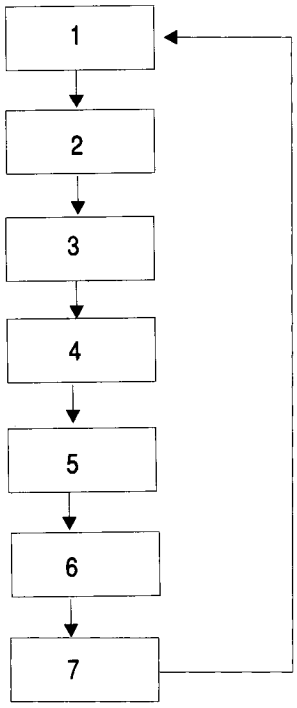
Para dar una mayor claridad a esta idea del desarrollo de una metodología en RPN propia, sistémica y sistemática, a continuación se presenta un ejemplo de ésta, la cual fue diseñada para una empresa de servicios. El objetivo fue integrar todas aquellas variables, fases o etapas que la autora considera relevantes de ser incluidas al iniciar el proyecto de RPN.

FIGURA 3



Fuente: Elaborado por la autora a partir de diversas metodologías consultadas.

Por supuesto que esta metodología se puede plantear de la forma tradicional, de acuerdo con el siguiente diseño:



Sin embargo, el diseño circular de la propuesta tiene su razón de ser en el deseo de evocar el círculo Deming, con el objeto de enfatizar el aspecto sistemático del mismo.

Fase 1 (diagnóstico)

Es la aproximación sistémica hacia los procesos que nos da la pauta del trabajo a seguir. En esta fase de diagnóstico es donde se lleva a cabo la identificación y selección de los procesos de la organización, haciendo un especial énfasis en aquellos procesos que tienen un valor agregado y que son vitales para el desarrollo del negocio. Igualmente, se debe involucrar a la mayor parte del personal de alto nivel, con el objeto de lograr identificar el o los procesos que serán sometidos a una RPN.

En esta fase se construyen los elementos necesarios para sustentar la decisión de hacer RPN o no. Es aquí donde se evalúan los recursos y riesgos, así como el liderazgo necesario en los dirigentes, la madurez de la organización y la disposición de ésta hacia el cambio.

Fase 2 (replanteamiento de misión y visión)

Al tomar la decisión de iniciar una RPN es necesario realizar un análisis de la misión de la empresa, así como el contemplar cómo llegar a la visión de la misma, puesto que al implementar una RPN ambas se verán afectadas. Se debe considerar una serie de interrogantes que sirven de apoyo al análisis:

- ¿Cuál es la razón de ser de mi empresa?
- ¿Por qué hago lo que hago de una manera y no de otra?
- ¿A dónde quiero llegar?
- ¿Cómo quiero llegar?
- ¿Cuáles son las necesidades de mi cliente interno y cuáles las del externo?

Fase 3 (sensibilización y planificación del cambio)

Después de haber respondido a las interrogantes planteadas en la fase anterior, se procede a una tarea de vital importancia para tener éxito en el proyecto: la sensibilización a todo el personal tanto de la situación actual de la empresa como de la necesidad de aplicar nuevas estrategias en beneficio de la organización. Quizá ésta es la fase más importante del nuevo proyecto, ya que lograr manejar exitosamente las resistencias al cambio de los trabajadores de la empresa permitirá planificar el cambio

de manera conjunta al contar con el apoyo de todos y no con su oposición.

Sintéticamente, aquí se procede a comunicar al personal tres aspectos: situación actual de la empresa, necesidad de cambio y la forma que asumirá la organización después de la RPN.

Fase 4 (selección y capacitación del equipo de reingeniería)

Un líder o una sola persona no puede llevar a cabo un proyecto de tal magnitud, por lo que es muy importante la elección de un comité que se responsabilice directamente de realizar este trabajo. Y acorde con la cultura organizacional podrá generar equipos autoadministrados, cuya función será la de trabajar la administración de los procesos.

Es el equipo de reingeniería el que puede formar grupos de trabajo a todo lo largo y ancho de la empresa, que permitan generar una cultura de trabajo en equipos y donde éstos puedan ser los responsables de un determinado proceso.

Fase 5 (diseño e implementación)

En el diagnóstico se tuvo la oportunidad de hacer una adecuada identificación y selección de procesos; en la fase 2, se analizó la misión y visión de la empresa con relación a la aplicación de la reingeniería. En la fase 3, se sensibilizó a todo el personal o al menos al personal clave en el cambio que se presentará al aplicar la RPN. En la 4 se formó el equipo de reingeniería, y en esta fase se diseña; se hace un prototipo o una prueba piloto y se transforma el proceso.

Fase 6 (evaluación)

En esta parte de la metodología necesitamos evaluar qué resultados se han obtenido: ¿qué involucramiento se alcanza?, ¿qué liderazgo?, ¿qué sensibilización?, ¿cómo están trabajando el equipo de reingeniería y los equipos de mejora de procesos?, ¿cómo estamos afectando la motivación del personal?, ¿las finanzas?, ¿la producción?, ¿la calidad? Los datos obtenidos nos darán la pauta para regresar a corregir o continuar con la siguiente fase.

Fase 7 *(Kaisen)*

Al terminar la fase de evaluación, y dependiendo de los resultados, debemos de aproximarnos de nuevo a los procesos, ya sea al proceso al que se aplicó la RPN o a otro con el objeto de buscar una mejora continua (*kaizen*) para beneficio de la organización.

La metodología nos lleva a la acción nuevamente, es decir a desarrollar un nuevo diagnóstico de todos y cada uno de los procesos para lograr el *kaizen*.

Conclusiones

Lo que todo directivo busca al aplicar la RPN es el éxito, por lo que una metodología de este tipo y diseñada a la medida es un paso adecuado para lograrlo.

Posiblemente la última metodología presentada pudiera parecerle a algún estudioso del tema incompleta o que alguna fase debería cambiarse de posición; lo más importante es que el personal que aplique la RPN esté satisfecho con su entendimiento de la metodología; que ésta sea sistémica para que sea holística, es decir, aplicada a un proceso, pero entendiendo el efecto total que el cambio pueda provocar en la empresa.

Por otra parte, si vamos a abrir nuestra mente, debemos abrirla no sólo para la RPN, sino para todas las nuevas teorías organizacionales, y es que debemos ver a la RPN como una herramienta de cambio organizacional que se puede y debe complementar con otras herramientas, tales como la administración de la calidad total, el *benchmarking, downsizing, outsourcing* y otras.

Queda al lector la elección de la mejor metodología del autor con el que se sienta más identificado o al diseño de una propia, adecuada a la cultura de la organización.

La autora recomienda los siguientes pasos para el éxito en la aplicación de la RPN: involucre a sus altos ejecutivos y sensibilice a todo el personal; desarrolle una visión rica del futuro, espontánea, libre y creativa; diseñe su propia metodología sistémica auxiliado por un asesor de amplia experiencia; aplique su metodología, evalúe y rectifique, mejore y llegue a su visión.

Fuentes Bibliográficas

The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources (1996), *Más allá de la reingeniería*, México, CECSA.

Manganelli, L. *et al.* (1996), *Cómo hacer reingeniería*, Cali, Grupo Editorial Norma.

Kriegel, J. Robert y Louis Patter (1993), *Si no está roto, rómpalo*, Cali, Grupo Editorial Norma.

Morris, Daniel y Joel Brandon (1994), *Reingeniería*, México, McGraw Hill.

Hammer, Michael y James Champy (1994), *Reingeniería*, Cali, Grupo Editorial Norma.

Champy, James (1995), *Reingeniería en la gerencia*, Cali, Grupo Editorial, Norma.

Publicaciones Periódicas

Hall, Gene *et al.* (1993), "How to Make Reengineering Really Work", *Harvard Business Review.*

Otras Fuentes

http://www.iaf.es/prima/ARTICULO/cap14.htm
http://www.mh.gob.sv/boletines/reingedgp.htm
http://208.228.111.61/spnetcon/215a.htm
http://campus.fotunecity.com/computing/864/tr.html
http://www.quam.cl/WEBPAGES/QUAM/reingeniería.html

Las tecnologías emergentes y su impacto en el ámbito laboral: el caso del teletrabajo

César Medina Salgado
Mónica Espinoza Espíndola
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Con el avance de las telecomunicaciones y de los equipos generados en torno de la informática se ha transformado el ámbito laboral en las organizaciones. Una nueva forma de relación laboral se ha instituido; se le conoce con el nombre de teletrabajo o teleconmutación (véanse las figuras 1 y 2 para apreciar la dimensión de este mercado laboral).[1] En forma concomitante, esta nueva modalidad laboral se ha transformado en un tipo diferente de configuración estructural conocida como organización virtual u holográfica (Morgan, 1997:100-18). Parecería que con el arribo del teletrabajo las organizaciones (en particular las denominadas empresas) han regresado al otrora trabajo a domicilio que caracterizaba las relaciones entre un maestro artesano que contrataba a otras personas llevando a los hogares de éstas todos los materiales para la fabricación de un artículo. Pero este regreso quizás sea en espiral. El desnivel de esta espiral enmarca al teletrabajo en un clima organizacional muy diferente al de su antecesor originado en los albores del sistema capitalista.

FIGURA 1
Número de teletrabajadores

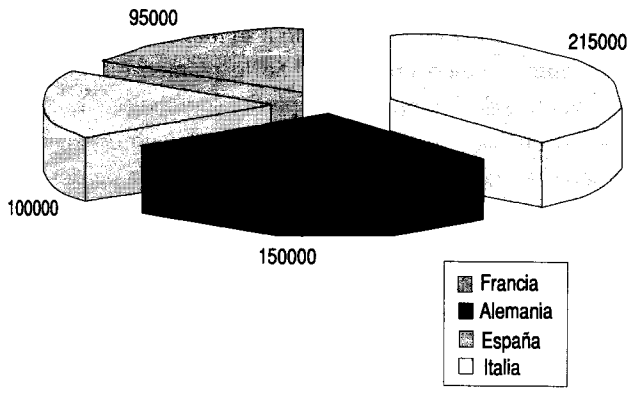
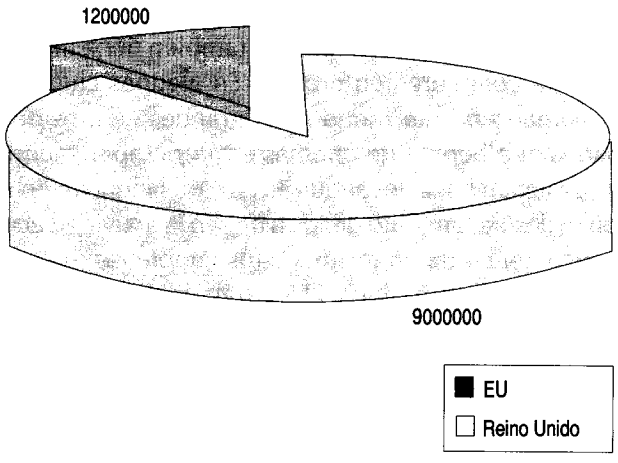


FIGURA 2
Número de teletrabajadores



El teletrabajo también ha transformado la estructura de las oficinas. Este cambio se mueve en un eje que tiene como extremos, por un lado, a los teletrabajadores que instalan sus oficinas en casa y que no acuden por ningún motivo a sus oficinas matrices, y por el otro, a los teletrabajadores (en inglés, se les denomina *part time teleworkers*) que acuden medio tiempo a sus oficinas y el resto de su jornada de trabajo la realizan en casa. La asistencia a las oficinas y la frecuencia de arribos de esta última clase de teletrabajadores han permitido, entre otras cosas, compartir las instalaciones. Ahora dos trabajadores concurren en una misma oficina e incluso comparten el escritorio. Como consecuencia, el espacio físico que antes ocupaban las oficinas se reduce o se traslada al hogar de los teletrabajadores. Al lograr este desplazamiento, el empresario transfiere a aquel los costos de arrendamiento. Quizás este elemento no se encuentra contemplado desde el punto de vista del teletrabajador, pero deberían poner especial atención a esta transferencia de costos, ya que en el futuro se puede transformar en un ingente monto en numerario al conjugarse con otros gastos como el de teléfono, corriente eléctrica, espacios de almacenamiento, entre otros.

El traslado de la oficina a la casa presenta los mismos problemas que otrora enfrentaba la oficina tradicional, tales como espacio insuficiente para que el trabajador cambie de posición, escritorios y sillas apropiados para el uso de computadoras, factores ambientales no controlados (reflejos, ruido, calor y humedad), contactos eléctricos insuficientes (con la consecuente sobrecarga eléctrica), espacios y equipo de almacenamiento no apropiado para los utensilios de oficina y compra de equipo que antes no era necesario en casa (como un *fax* y una línea telefónica adicionales, una fotocopiadora y correo electrónico, entre otros).

Esta nueva modalidad laboral también tiene impactos en la configuración urbana. En algunas ciudades del llamado primer mundo, los grandes centros destinados al albergue de oficinas están desapareciendo y se trasladan hacia los suburbios (véase Finquelievich). Con el desplazamiento del *downtown* la actividad económica generada en torno a ellos también se ha mudado hacia los suburbios. El teletrabajo de alguna manera violenta preceptos de naturaleza jurídica al nivel del orbe, ya que una empresa ubicada en Estados Unidos puede contratar trabajadores ubicados en cualquier otro punto del planeta, sin tener que dar cumplimiento a las leyes norteamericanas o las propias del país del teletrabajador. En consecuencia, dos trabajadores pueden recibir un pago diferente por la realización de un mismo trabajo. Esta situación, por lo menos en la legislación mexicana, se encuentra contemplada como una transgresión a la Ley Federal del Trabajo.

Toda la problemática que hasta aquí se ha bosquejado en torno al teletrabajo como consecuencia del uso de las herramientas de telecomunicación aplicadas a la oficina y sus impactos a nivel social, organizacional, grupal e individual serán los temas a tratar en este artículo.

¿Qué es el teletrabajo?

Probablemente, al escuchar la palabra teletrabajo, mucha gente se pregunte qué es. Esta modalidad laboral está muy bien representada en la siguiente cita recuperada de un trabajo de Susana Finquelievich y que aquí reproducimos *in extenso.*

> Son las 7 de la mañana y Ana emprende el viaje a su oficina: desayuna en bata y pantuflas y luego, con la segunda taza de café en la mano, se dirige a una habitación soleada de la planta baja de su casita en los suburbios. Abre la puerta y enciende la computadora; el viaje ha terminado. Tres horas más tarde hace un alto, se pone ropa de *jogging* y va a correr por un parque cercano. A su regreso, duchada y vestida con *jeans* y un *sweater*, va al supermercado, al zapatero y al dentista. Cuando vuelve se hace otro café, mientras cocina a la vez el almuerzo y la cena que compartirá con su marido, que trabaja en el centro de la ciudad. Luego vuelve a la oficina hogareña, que sólo abandonará al fin de la tarde, con breves intervalos para comer o salir al jardín a tomar aire y vigilar el crecimiento de sus dalias.
>
> Vive en Boston y trabaja como editora para una editorial de Los Angeles. Hacía ya tiempo que estaba cansada de esa ciudad cuando a su marido le ofrecieron un buen empleo en Boston. Se le planteó entonces la disyuntiva de acompañarlo y perder su trabajo, o quedarse en un lugar que ya no le gustaba. Luego de algunas reuniones con su empleador, quien no quería perder una buena editora, llegaron a un acuerdo: ella se mudaría a Boston, pero seguiría trabajando para la editorial por medio de una computadora y un módem. La empresa se haría cargo de los gastos de su cuenta de *E-mail* y del *software* necesario, pero esperaba que la productividad de la editora no disminuyera con respecto a la de ese momento.

Ana es representativa de un nuevo tipo de empleados: los teletrabajadores. Por primera vez desde la Revolución Industrial, el hogar, que había quedado relegado al espacio y al tiempo extra-laboral (proceso acentuado por el *zoning* funcionalista), vuelve a integrar las funciones de producción, gestión y reproducción (Finquellevich: 1).

La primera imagen que viene a la mente cuando se habla de un teletrabajador es la de alguien laborando en su acogedora casa como Ana, sentado en un pequeño estudio con relajantes vistas panorámicas. Algunos afortunados teletrabajadores lo hacen en estas condiciones, pero el resto trabajan en un ambiente menos adecuado. De hecho, con excepción de las personas que trabajan por cuenta propia, el resto de los teletrabajadores a tiempo completo suelen ser trabajadores móviles o "itinerantes" y no trabajan en sus casas. Sin embargo, el trabajo en el domicilio es probablemente la modalidad de teletrabajo con mayor potencial de crecimiento. (Esta opinión no es totalmente compartida en el ámbito europeo, donde se prefiere el desarrollo de telecentros o *telecottage,* adecuadamente equipados para teletrabajar).[2]

Como se menciona en el párrafo anterior, en torno al concepto de teletrabajo han surgido una multitud de términos que le añaden matices según el esquema concreto a que responden: *telecommuting, remote work, telehousing, telecottage, televillages, hotelling, satellite offices, neighbourhood offices, teleservice centres, telebusiness centres, flexible working,* etcétera. En general, las definiciones existentes o son imprecisas, o evitan una definición lógica con criterios claros, ofreciendo una relación de modalidades organizativas y formas de empleo que se ha decidido categorizar como "teletrabajo".

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo define al teletrabajo como *la combinación de las tecnologías de la información con el concepto de un lugar de trabajo flexible. El trabajo es desarrollado en una locación remota de la oficina central o de los medios de producción donde los empleados no tienen un contacto personal con sus co-trabajadores* (Di Martino y Wirth, 1990). Aquí se presentan algunas definiciones seleccionadas de expertos, programas y experiencias internacionales.[3]

Teletrabajo:

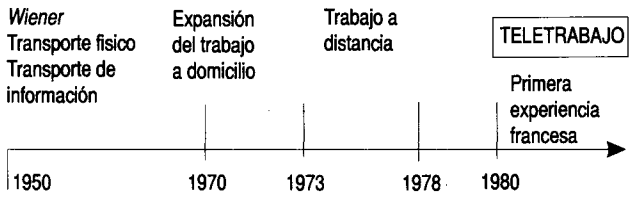
– Cualquier forma de sustitución de desplazamientos

relacionados con la actividad laboral por tecnologías de la información (telecomunicaciones y ordenadores). (Niles, 1988).

- Forma flexible de trabajo aplicable a un amplio abanico de actividades laborales, que implica trabajar a una distancia remota del empleador, o del lugar de trabajo tradicional, durante una proporción significativa del tiempo en que se desarrolla la actividad laboral. Puede realizarse a tiempo total o parcial. El teletrabajo implica frecuentemente procesamiento electrónico de la información y siempre se basa en servicios de telecomunicación para mantener en contacto al empleador sistemas remotos de cómputo agregados en redes (tanto locales; ampliadas y metropolitanas). De manera simultánea, los trabajadores que se desempeñan bajo esta modalidad han dado pie al surgimiento de un nuevo tipo de organizaciones llamadas virtuales u holográficas.

Los teletrabajadores son empleados de empresas, que normalmente trabajan entre dos y cuatro días fuera de la oficina, bien sea en casa, en oficinas satélite pertenecientes a la empresa o en centros de trabajo vecinales (situados cerca del domicilio del trabajador y gestionados por una tercera organización diferente a la propia empresa), evitando los desplazamientos diarios habituales desde el domicilio del trabajador hasta la oficina de la empresa (Gordon, 1987)[4]

FIGURA 3
La evolución del teletrabajo en Francia



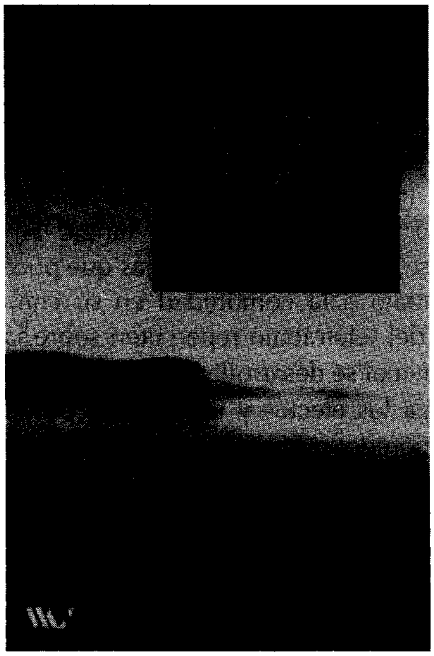
Fuente: Crépin, y Grimault, 1999.

¿Qué factores han favorecido el surgimiento de esta modalidad de trabajo? En opinión de Bleecker y Smith (1994) existen cuatro elementos que han propiciado el surgimiento de esta modalidad laboral: el ritmo creciente de los negocios, la disminución en los costos de entrada al mercado, la personalización de los productos y la globalización. Por otra parte, los usuarios que realizan su trabajo en el domicilio trabajan con datos e información y no con objetos físicos. El trabajo a destajo en infames talleres, típico de la industria textil del pasado, no tiene ninguna relación con el teletrabajo de hoy. En la actualidad existen cuatro diferentes tipos de personas que trabajan en su domicilio (para una clasificación más amplia véase Niles, 1994: 2): altos cargos; técnicos y oficinistas, que son empleados de media jornada o jornada completa; individuos que trabajan casi de forma permanente en el domicilio y otros que lo hacen de manera ocasional; y empleados de tiempo completo, con contrato de media jornada y trabajadores autónomos.

Los ejemplos más típicos de esta modalidad del teletrabajo son los profesionales y directivos que trabajan uno o dos días a la semana en el domicilio, ya sea por la política de la empresa de reducir los tiempos de desplazamiento o simplemente porque el silencio o la tranquilidad de la casa les permite concentrarse mejor. Cada vez más las tareas rutinarias como el procesamiento de datos se hacen a distancia. Para ello se han utilizado oficinas, como las que existen en Irlanda, que transmiten los reclamos de seguros de empresas norteamericanas como *Massachusetts Mutual, Great Western Life* y *New York Life*. Sin embargo, los avances tecnológicos hacen posible que ahora esas mismas tareas se puedan realizar desde los hogares.

El empleo por cuenta propia que se realiza en el domicilio plantea un problema de tipo conceptual. Quizás muy pocos se opondrían a considerar como teletrabajadores a consultores, contables o redactores técnicos que realizan su actividad profesional en sus casas, siempre que utilicen medios tecnológicos para mantenerse en contacto con sus clientes (como lo representa la editora en jefe de la revista mexicana *Abcebra*). Pero, ¿qué pasa en el caso de un escritor o de un negocio unipersonal que se lleva desde casa? Está claro que trabajan en el domicilio, pero, ¿se les puede considerar teletrabajadores? Probablemente estos usuarios no pueden ser clasificados en sentido estricto como tales, pero el ejemplo muestra la dificultad para definir los límites del teletrabajo cuando se considera el trabajo en el domicilio. Valga el ejemplo de unos operarios de BT que desarrollan su actividad profesional en sus hogares. Estos usuarios percibieron que podían hacer ciertas tareas domésticas, como lavar los platos, en los periodos de descanso del trabajo y así ganar tiempo libre.

El teletrabajo es útil para aquellos padres que pueden acomodar su horario de trabajo a periodos concretos para el cuidado de los niños y para la salida



del colegio. En este sentido hay ejemplos de adolescentes que llegan a casa en silencio y se ponen a hacer sus deberes sin molestar a los padres que están trabajando en el domicilio. Y, aunque no están cuidando de ellos, los padres están contentos de que los niños no estén solos en el hogar. Entre otras cosas, es aconsejable que se estudie con detenimiento el lugar preciso de la casa en el que se va a trabajar. No tiene que estar totalmente aislado del mundo exterior ni de la familia, pero tampoco en un lugar donde no se pueda trabajar tranquilamente.

Ventajas y desventajas del teletrabajo

En esta sección se presentan algunos de los atributos e inconvenientes generados por el teletrabajo, así como algunas referencias al caso mexicano. Las posibles ventajas para una empresa al adoptar un programa de teletrabajo comprenden las respuestas a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las ventajas del teletrabajo y quiénes son los beneficiados? Quizás uno de los atractivos del teletrabajo es que casi todo el mundo sale ganando (desde la óptica de sus promotores). Para responder a estos cuestionamientos nuevamente acudimos al auxilio de Susana Finquelievich, quien a este respecto opina:

> Trabajar en casa presenta beneficios tanto para los empleados como para los empleadores, pero también tiene aspectos cuyo estudio necesita ser profundizado. Algunos de ellos están ligados al mismo trabajo: ¿Cuál es el grado de satisfacción de los teletrabajadores con respecto a esta opción? ¿Existen diferencias según el género? ¿Cómo son las relaciones laborales en las empresas que utilizan el teletrabajo? ¿Existen las mismas posibilidades de promoción cuando se trabaja en el hogar –lejos del control visual de los jefes, pero también de las posibilidades de entablar una relación personal con ellos– que estando visiblemente en la oficina?
>
> El teletrabajo se está extendiendo como resultado del interés de las empresas en economizar espacios de oficina y gastos diversos manteniendo un alto nivel de productividad, y del de los empleados en poseer más flexibilidad de horarios, mayor tiempo para pasar con sus familias y menor trayecto de viajes.
>
> En los Estados Unidos existen actualmente nueve millones de teletrabajadores, y se espera que este número ascienda a los once millones en el año 2000. Estas cifras ofrecen un mercado codiciable para diversas empresas productoras de bienes y servicios destinados a los teletrabajadores, desde hardwares y softwares hasta muebles especialmente diseñados para la *soho* (*small office/home office*, u oficina hogareña (Finquelievich: 1).

Los trabajadores que deciden realizar parte de la actividad profesional en sus hogares lo hacen por una o varias de las siguientes ventajas: ahorrar tiempo y dinero y reducir el nivel de estrés gracias a la reducción de los desplazamientos, conseguir una mayor autonomía y mayor flexibilidad del horario laboral, aumentar la productividad, lograr homogeneidad regional.

Ahorrar tiempo y dinero, y reducir el nivel de estrés

Esto es posible gracias a la reducción de los desplazamientos. La posible reducción de los costos fijos de la empresa, como gastos de arrendamiento y mantenimiento de oficinas en las zonas céntricas de las ciudades o los gastos relacionados con el desplazamiento de los empleados. Sobre todo, en ciudades como la de México, en la cual la mayoría de los trayectos implican ir de un punto extremo de la ciudad a otro consumiendo por lo menos una hora de transporte en uno y otro sentido.

Conseguir una mayor autonomía y mayor flexibilidad del horario laboral

El teletrabajo permite a las personas con un carácter independiente y que les gusta asumir responsabili-

dades, el disfrutar de un mayor grado de autonomía. Proporciona flexibilidad en la organización del trabajo de los empleados, lo que puede permitir una mejor adaptación a un entorno cambiante, e incluso complicado. También una mayor libertad en temas personales menores como el vestuario y las relaciones con compañeros de trabajo. Permite la retención de los empleados y profesionales destacados que de no existir la posibilidad del teletrabajo podrían verse obligados a abandonar la empresa. Mejora las oportunidades de selección de personal al poder contratar a trabajadores que prefieren trabajar en sus casas o cuyo lugar de residencia habitual esté lejos de la empresa.

Aumento de la productividad

Un ambiente de trabajo más relajado permite un incremento de la productividad de la empresa. Los programas de teletrabajo aumentan la productividad de los teletrabajadores. Menor incidencia de situaciones extremas, como huelgas de transporte y catástrofes climáticas.

Homogeneidad regional

El cumplimiento de la legislación sobre medio ambiente destinada a reducir los desplazamientos en atomóvil, en los casos en los que tal regulación exista, posibilita una redistribución mejor del espacio físico, evitando de esta forma el crecimiento desordenado de las ciudades. Esta disminución en el número de viajes se traduce en un ahorro de tiempo y dinero, así como en reducción de la fatiga. En términos generales, ¿cuáles son las ventajas que puede aportar el teletrabajo a la comunidad en su conjunto? Las ventajas del teletrabajo repercuten sobre la comunidad en la cual se desarrollan. Esto se debe fundamentalmente a los efectos y las ventajas producidas por la reducción del número y el tiempo de los desplazamientos sobre la contaminación atmosférica, el ruido y los problemas de tráfico. Este argumento ha sido especialmente importante en el desarrollo del teletrabajo en Estados Unidos. Aunque debe ser relativizado, ya que algunos estudios muestran un incremento en viajes cortos en zonas en donde viven los teletrabajadores. En la tabla 1 se muestran los medios electrónicos empleados por el teletrabajo.

Por otra parte, una vez que el teletrabajo se desarrolle de forma tal que un número importante de usuarios no tenga que desplazarse al centro de la ciudad para realizar su actividad profesional, los problemas de congestión del tráfico y del transporte público se reducirán, y ello redundará en ventajas para todos. Esta situación podría incentivar el surgi-

TABLA 1
Elementos de telecomunicaciones que están relacionados con los viajes

Substituos para las juntas *vis a vis*	Acceso a las computadoras en nuevas locaciones	Colaboración de grupos dispersos a través de las computadoras	Conectividad interorganizacional entre cliente y proveedor	Infraestructura de telecomunicaciones
	Computadoras más poderosas, pequeñas y baratas	Comunicación de mensajes (por ejemplo, correo de voz)	Conectividad de voz a través de redes públicas	Conexión local mediante líneas de banda ancha (por ejemplo conexión residencial en áreas metropolitanas)
Teleconferencias audio-gráficas	Almacenamiento masivo de datos en equipos cada vez más pequeños y baratos	Administración de documentos en redes ampliadas (por ejemplo el *fax*)	Intercambio electrónico de datos estandarizado	Comunicaciones inalámbricas
Video				
Realidad virtual	Otros periféricos para la oficina pequeña/oficina en el hogar	Cooperación fluida en todo el mundo	Servicios de venta al consumidor	Utilización de la infraestructura empleada por las empresas de TV en cable
	Acceso organizacional a redes ampliadas de cómputo		Otras formas de interconexión e interoperación estandarizadas (por ejemplo el correo de voz y retransmisión de mensajes	Acceso público a terminales de cómputo y documentos electrónicos (como periódicos y revistas)

Fuente: Niles, 1994:2 "Chapter 1-From telecommunications to telematics", http://www.lbl.gov/ICD/Niles/NilesChap1_4.html.

miento de pequeños negocios relacionados con actividades de oficina como: papelerías, tiendas; talleres, venta de muebles, mantenimiento, equipos electrónicos y eléctricos, entre otros. Por ejemplo, en las tablas 2 y 3 se muestra una estimación calculada por Hitoshi Mitomo y Hajime Oniki (1992) con respecto a la reducción de emisiones de CO_2 para Japón en el año 2008 provocadas por el teletrabajo.

TABLA 2
Participación estimada en teletrabajo en el año 2008 en Japón (por MPT) (millones de hombres/años)

Ocupación de los trabajadores	Total hombres/hora		Total hombre/horas Porcentaje de teletrabajo. Composición %		
Directivos y trabajadores de oficina	14.79	23.3	20	2.96	
Profesionales e ingenieros	11.13	17.6	10	1.11	
Ventas, transporte y comunicaciones	11.80	18.6	1	0.12	
Otros	25.66	40.5	0	0	
Total	63.38	100.0	6.6	4.19	100
Teletrabajo en casa				1.47	35
En oficinas satélite				0.63	15
En oficinas puntuales				2.09	50

En el informe también se estimaron los parámetros necesarios para calcular las reducciones bruta y neta de las emisiones de CO_2 basándose en la distancia media de desplazamiento por persona (3100 kilómetros por año en el caso de los desplazamientos en tren), y la cantidad de CO_2 emitido como resultado del desplazamiento (4.8 toneladas de carbono por millón de personas/kilómetros en el caso del tren). Las cifras que aparecen en la tabla 3 se han obtenido combinando los datos de la tabla 2 con los parámetros proyectados. Se calcula que la disminución total de

TABLA 3
Cambio proyectado en la emisión de CO_2 debido al teletrabajo en el año 2008: Japón (por MPT) (1000 toneladas de carbono por año)

Origen del cambio: el teletrabajo		Cambio en las emisiones de CO_2		
		Disminución	Aumento	Total neto
Teletrabajo en	Casa	530	190	-390
	Oficinas satélite	20		
	Oficinas puntuales	30	0	-900
	Reuniones por video	940	40	
	Total	1520	230	-900

emisiones de CO_2 es de 1.29 MTC por año. (Hasta aquí se rescataron algunos párrafos en los que los autores japoneses explican sus resultados condensados en las tablas 2 y 3.) No obstante estas características ventajosas del teletrabajo, éste no es una panacea.

En consecuencia, cabe preguntarse ¿qué desventajas genera el teletrabajo? A continuación se relacionan algunas de ellas: aumento de costos en la infraestructura tecnológica; limitación de la vida social (aislamiento); muchos usuarios utilizan el tiempo y dinero ahorrados en desplazamiento para dedicarlos al ocio; es difícil de controlar; y es posible que disminuya la probabilidad de desarrollo profesional.

Aumento de costos en la infraestructura tecnológica

En la fase inicial del proceso de teletrabajo se experimenta un incremento en costos. Por el lado del empresario o de la organización matriz, al tener que adquirir equipo de telecomunicaciones como un conmutador digital, servidores y equipos personales multimedia (de escritorio o portátiles), o la adecuación de sus equipos existentes. Por el lado del teletrabajador, el incremento en costos podría iniciar desde la adecuación de una habitación para destinarse a funciones de oficina, compra de equipo y consumibles, costos fijos (como pago del servicio de energía eléctrica, arrendamiento, pago del servicio telefónico), entre otros.

Limitación de la vida social (aislamiento)

El trasladar el trabajo al hogar rompe la visión de la casa como un lugar de intimidad entretenimiento y convivencia familiar. El teletrabajador, si bien puede flexibilizar su horario y forma de trabajo, también se aísla de su familia al concentrar su atención en el desempeño de sus tareas laborales. Al nivel social el hombre se ha modificado por los avances tecnológicos. No se debe olvidar que el hombre es un animal social. Por ello, es vital que mantenga su contacto con otros, pero no sólo al nivel físico o comunicativo, sino psicológico. La distancia social[5] no es simplemente la distancia a la que un animal pierde contacto con su grupo –es decir, la distancia en que ya no puede percibir a su agrupación–, más bien es una distancia psicológica. El hombre, median-

te diversos objetos técnicos de comunicación, incluyendo a los informáticos y de telecomunicación, ha logrado ampliar la distancia social, lo que le permite la integración de actividades grupales a largas distancias, pero perdiendo en este proceso aquellos elementos societales que lo identifican con el grupo. Para aquellos usuarios que consideren que el aislamiento provocado por el trabajo en el domicilio es un gran problema, la opción de hacerlo en una oficina satélite o en un centro de teletrabajo podría ser más apropiada.

Muchos usuarios utilizan el tiempo y el dinero ahorrados en desplazamiento para dedicarlos al ocio

En muchas ocasiones el ahorro de tiempo no se canaliza hacia el trabajo, sino a labores de esparcimiento. Esta situación se vislumbra como desventaja desde el punto de vista del empleador y no del teletrabajador. Para este último es quizás una ventaja, pues ahora puede canalizar parte de su tiempo a paliar el aislamiento generado por su nueva forma de laborar.

Es difícil de controlar

Nuevamente la desventaja aquí se vislumbra desde el empresario, que busca en todo momento el uso óptimo de los recursos y de entre ellos a los humanos. El contar con teletrabajadores se transforma en una actividad difícil de controlar y supervisar. En algunas empresas se recurre como solución a esta falta de control –si se permite el calificativo– panóptico, a la designación de un agente que se dedique a supervisar a los teletrabajadores en sus hogares.

Disminución en la probabilidad de desarrollo profesional

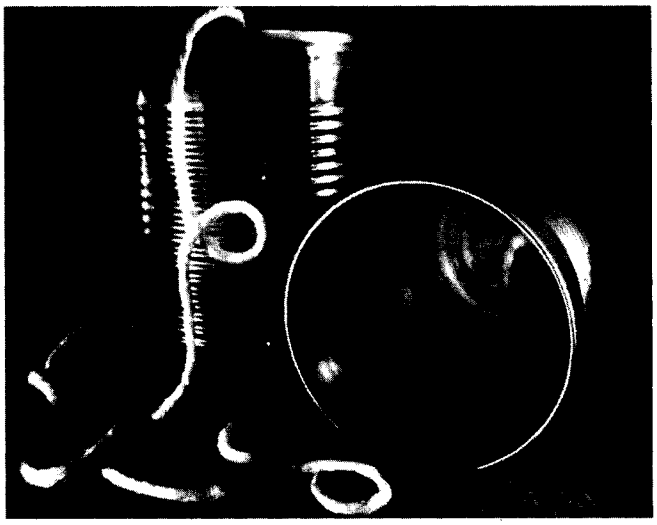
Con el surgimiento y desarrollo del teletrabajo y el achatamiento de las estructuras organizacionales, las condiciones de ascenso y movilización social para los empleados de una empresa se ven disminuidas en forma drástica. Esto se podría traducir en algunos casos en un incremento en el índice de rotación de personal. En mayor medida se observaría este fenómeno en los cuadros ubicados al nivel medio de la organización (generalmente en la función de coordinación) y que buscan alcanzar la cúspide de la alta gerencia.

Algunas consideraciones sobre el teletrabajo en México

La modalidad de teletrabajo es casi inexistente en México. Muy pocas compañías están haciendo uso de esta nueva forma de trabajo. A nivel laboral, la existencia de teletrabajadores no está contemplada ni en el Artículo 123 constitucional, ni en la Ley Federal del Trabajo. Quizás se tendrán que incluir en el espacio reservado para los trabajos especiales, como el caso de los empleados domésticos. Al nivel gubernamental también se presenta un problema con respecto a la adscripción del trabajador, ya que no tendrá como asignación y espacio físico de trabajo una dependencia o entidad gubernamental, por lo cual cabe preguntar, ¿el teletrabajador se encontrará asignado a su casa?, ¿qué ocurrirá si es necesaria su reubicación? Todavía no existe respuesta para estas interrogantes. En este mismo tenor, no se tiene contemplado el pago de trabajadores que lo harán de manera "gratuita", como la esposa y los hijos del teletra-bajador. En la legislación mexicana esta situación se encuentra prohibida, ya que nadie puede vender su fuerza de trabajo sin recibir pago alguno.

Algunas empresas del ramo farmacéutico y de alimentos de consumo masivo están equipando a sus vendedores con equipos portátiles para el levantamiento de pedidos en el punto de venta para su posterior transferencia hacia la matriz, vía módem, al servidor de su compañía.

Otro caso se tiene en la compañía Hewllett Packard



México, donde se ha establecido un programa conocido como *Work at Home*. Este programa está dirigido de manera exclusiva a los gerentes (en su mayoría mujeres) bajo la modalidad de jornada reducida –*part time workers*– quienes asisten a laborar a sus oficinas tan sólo tres días a la semana de manera terciada; por ejemplo lunes, miércoles y viernes, y los dos restantes lo hacen desde su casa. La adopción de esta forma de trabajo no responde a un impedimento de salud o de alguna otra naturaleza. El empleado es el que la elige y desempeña (Mulsa, 1999). El trabajo realizado por los académicos de algunas universidades mexicanas también es un claro ejemplo de teletrabajo. La Universidad Autónoma Metropolitana posee una red de cómputo conocida como TeleUAM, lo que ha permitido a los 4194 usuarios de correo electrónico y 2,638 de Internet se conecten a ella en distintos momentos de la jornada diaria se encuentren en posibilidades de emplear los diversos recursos informáticos como el *e-mail*; navegación en Internet y emplear los recursos propios de ésta última.

TABLA 4
Distribución de cuentas electrónicas en la Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad	Cuentas de correro electrónico	Cuentas para acceder a Internet	Totales
Azcapotzalco	1 394	831	2 225
Iztapalapa	1 000*	571	1 571
Rectoría General	800*	500*	1 300
Xochimilco	1 000*	736	1 736
Totales	4 194	2 584	6 832

*Cifras estimadas.
Entrevista con Juan Carlos Pedral Valencia, encargado de la Red en la Unidad Azcapotzalco.

Como se puede observar en la tabla 4.1, la mayor proporción de cuentas las tiene Azcapotzalco. Y en el caso específico de las correspondientes a Internet, el orden decreciente por valor porcentual sería Azcapotzalco (32.15%); Xochimilco (28.48%); Iztapalapa (22.09%) y por último Rectoría General (19.34%). Este último ordenamiento también habla de cierta restricción de acceso a los recursos informáticos de Internet. En otros términos, las personas adscritas a Rectoría General tienen un menor acceso a los recursos de la red que la gente perteneciente a la Unidad Azcapotzalco.

Si se revisan los datos de la tabla 4.2, el peso sustantivo de las cuentas electrónicas en la UAM se orientan hacia el correo electrónico (60% en promedio) como una de las herramientas informáticas más difundidas (aunque esto no quiere decir que sean de las más usadas) y el resto (40% en promedio) se orientan hacia el uso de otras herramientas de Internet. Por último dentro de la UAM se encuentran distintos mecanismos para acceder a la consulta de las publicaciones electrónicas elaboradas por las distintas unidades y el acervo de las bibliotecas instaladas en cada una de ellas.

TABLA 4.1
Distribución porcentual de las cuentas electrónicas. Por unidad de la Universidad Autónoma Metropolitana (por columna)

Unidad	Cuentas de correro electrónico	Cuentas para acceder a Internet
Azcapotzalco	33.23	32.15
Iztapalapa	23.84 *	22.09
Rectoría General	19.07 *	19.34 *
Xochimilco	23.84 *	28.48
Totales	100.00	100.00

TABLA 4.2
Distribución porcentual de las cuentas electrónicas entre las distintas unidades de la Universidad Autónoma Metropolitana (por fila)

Unidad	Cuentas de correro electrónico	Cuentas para acceder a Internet	Totales
Azcapotzalco	62.65	37.35	100.00
Iztapalapa	63.65 *	36.35	100.00
Rectoría General	61.53 *	38.47 *	100.00
Xochimilco	57.60 *	42.40	100.00

También es pertinente mencionar, dentro del sector educativo, el programa de Universidad Virtual que posee el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, además de los servicios normales de Internet para su comunidad (estudiantes, académicos y empleados), lo que permite el acceso a sus archivos documentales. El Colegio de México es otro caso donde se puede acceder a la biblioteca Daniel Cosío Villegas, a través de Internet para elaborar búsquedas y encontrar el material documental que se encuentra disponible para su consulta.

A continuación se realiza un ejercicio hipotético a fin de suplir la falta de datos consolidados con

respecto al teletrabajo en México. Como información se recuperan los datos del personal ocupado en la industria manufacturera informática proporcionados por el INEGI-http://www.inegi.gob.mx/informatica/espanol/estadisticas/industria/persoc.html). La especulación audaz que aquí se presenta consiste en suponer que los empleados de estas compañías de la rama informática trabajan bajo alguna modalidad de teletrabajo. Así se tendría:

TABLA 5
Empleados en empresas fabricantes de ensamble y recuperación de máquinas de procesamientos informático, INEGI

Año	Número de empleados	% con respecto al total en el año correspondiente	Variación relativa%
1994	2 500	40	----------
1995	2 250	35	-5
1996	2 750	34	-1
1997	3 750	33	-1
1998 (enero-mayo)	4 250	32	-1

Fuente: Elaboración de los autores con datos obtenidos del INEGI, http:/www.inegi.gob.mx/informatica/espanol/estadisticas/industria/persoc.html.

Si se acepta el audaz supuesto planteado en los párrafos superiores, por lo menos en estas compañías mexicanas la proporción de teletrabajadores (en realidad es una disminución de la proporción de empleados en las compañías manufactureras informáticas) disminuye un punto porcentual anualmente con respecto al total de trabajadores. Aunque paradójicamente en términos de su número éste se incrementa. En este sentido, se tiende a especular que el teletrabajo no se fomenta sino que tiende a reducirse. Recientemente han aparecido datos en torno a la informática en México; estos hallazgos pueden aportar algunos elementos adicionales sobre la hipótesis que aquí se trata de formular. Los datos se muestran a continuación en la tabla 6. Si se analizan los porcentajes con respecto al total en cada cuenta para los años 1997 y 1998 se tiene que los rubros mayores son: (1) equipo, (2) sistemas personales, (3) computadoras personales, (4) servicios y (5) profesionales. En 1999 la estructura anterior cambia un poco: los servicios (3) desplazan a las computadoras personales (4).

Si se analizan las variaciones anuales entre 1997 y 1999 por rubro, los sectores que más han crecido son: (1) profesionales (58.86%), (2) servicios (49.26%), (3) comunicación de datos (33.02%), (4) soporte (21%) y *software* (20.09%). Por otra parte, los sectores que han decrecido son: (1) periféricos (-14.07%) y (2) estaciones (-8.57%). Al parecer, a partir de estos datos, las empresas se encuentran en un momento de preparación hacia un mercado donde el personal, las comunicaciones y los servicios son los elementos más importantes. También configuran las condiciones propicias para ensayar con algunas modalidades de teletrabajo.

TABLA 6
Mercado mexicano de informática (mdd.)

	1997	%	1998	%	1999	%
Equipo	2 312	61	2 374	58	2 469	55
Servidores	507	13	507.5	12	529	12
Sistemas personales	1 587	42	1 618	39	1 651	37
Computadoras personales	1 275	34	1 314	32	1 350	30
Estaciones	35	1	33	1	32	1
Periféricos	277	7	271	7	238	5
Comunicación de datos	218	6	250	6	290	6
Software	428	11	471	11	514	11
Servicios	1 025	27	1 260	31	1 530	34
Profesionales	761	20	962	23	1 209	27
Soporte	264	7	298	7	321	7
Totales	3 765	100	4 106	100	4 513	100

Fuente: Adaptado con datos de Select_IDC (octubre de 1998).

Conclusiones

La época actual se ha caracterizado por el desarrollo de un conjunto de tecnologías emergentes, de entre éstas destacan las de telecomunicaciones. Estas últimas han impactado a las organizaciones de diversas formas. Desde la génesis de un tipo particular de ellas conocida como virtual u holográfica. La que se caracteriza por tener una estructura flexible de operación, con pocos niveles jerárquicos, y un manejo del espacio y del tiempo de forma descentralizada. Como uno de los efectos provocados por las telecomunicaciones en el marco de las organizaciones virtuales al nivel laboral es el teletrabajo.

El teletrabajo es una nueva forma de desarrollar las labores de negocios y de oficina desde el hogar, lo cual de alguna manera violenta la concepción del hogar como lugar de distracción y descanso para transformarse en un sitio de trabajo. El desempeño de

las funciones laborales ahora se realiza mediante nuevos interlocutores: la computadora y sus periféricos. Los empleados de las oficinas actuales se conectan vía módem con la matriz. Los vendedores y algunos trabajadores itinerantes se ven acompañados por sus equipos portátiles de cómputo en sustitución de sus viejas bitácoras para levantar los pedidos de sus clientes.

El teletrabajo tiene impactos sobre la colectividad convirtiéndose en una de las promesas para revertir el deterioro ecológico y la modificación del mapa urbano. También permitirá el ahorro en los energéticos tradicionales. Al nivel individual y de grupo posibilita la comunicación entre los grupos, aunque aísla físicamente a los individuos. Reduce el estrés provocado por los desplazamientos diarios entre la oficina y el hogar. Traslada al empleado el control sobre su jornada de trabajo cristalizando con ello, la promesa dorada de la gestión consistente en el autocontrol o en otra modalidad un control omnipresente.

En México el teletrabajo es una actividad casi inexistente, situación que contrasta con la amplia difusión que en el mundo ya guarda esta modalidad laboral. En países como Inglaterra, Francia, Austria, Japón, Estados Unidos de Norteamérica, Finlandia, Dinamarca, España, Holanda, entre otros, el teletrabajo ya es una realidad. Incluso poseen diversos eventos tanto virtuales como reales. Grupos de discusión, asociaciones de teletrabajadores, de teleempleadores han proliferado en Internet. Incluso en este último grupo se encuentran algunos buscadores como Yahoo y HotMail que ofrecen oportunidades de empleo a las personas a través de la red.

Tan sólo algunas ramas como la académica, de alimentos, de cómputo e informática se han incorporado de una manera incipiente al teletrabajo. Al parecer la cultura del "acto de presencia" en México prevalecerá por mucho tiempo. Quizás la dificultad de control que presenta el teletrabajo sea la causa de que no sea adoptado en algunos países como México. El control ejercido sobre los empleados es una forma de poder, por ello algunos ejecutivos y dirigentes mexicanos se resisten a la pérdida de su cuota de poder.

Por último, tan sólo se desea agradecer a todos los personajes anónimos que con sus correos y páginas electrónicos, y grupos de discusión contribuyeron a el enriquecimiento de el presente artículo. Vaya para ellos nuestro más sincero agradecimiento.

Notas

1 Los datos están tomados de la URL http://www.wfh.co.uk
2 Véase http://www.tca.org.uk/home.htm
3 HIPERVÍNCULO http://club.idecnet.com/(cit/telet2.html): __http://club.idecnet.com/(cit/telet2.html):_
4 Citado en http://club.idecnet.com/(cit/telet2.html).
5 P. 1.

Fuentes Bibliográficas

Jackson, P. J. y Jos Van der Wielen (1998), *Teleworking: International Perspectives from Tlecommuting to the Virtual Organisation*, E.U., Routledge.

Morgan, G. (1997), Images of Organization, E.U., SAGE.

Publicaciones Periódicas

Bleeker, S. E.y R. W. Smith, R. W. (1994: 9) "The Virtual Organisation", *The Futurist*, marzo-abril.

Di Martino, V. y L. Wirth (1990: 529-54) "Telework: a New Way of Working and Living", *International Labor Review*, vol. 129, núm. 2.

Stanworth, C. (1998: 51-62), "Telework and the Information Age", New Technology Work and Employment, marzo.

Otras Fuentes

Crépin, A. y Grimault, Ph. (1999), hipervínculo"http://www.etu.info.unicaen.fr/(grimault/dess/teletravail/

Channel Four News (1997) "Jobs for the Youngs", Channel Four News, London, 19 junio, 19:45.

Davies, R. (1995) *Telecommuting: Culture, Social Roles, and Managing Telecommuters*, Telecommuting Internet Conference. 100250.310@compuserve.com

Entrevista telefónica con Adriana Mulsa Torres, Asistente de personal de la Compañía Hewllett Packard México, 01-julio, 15:45 hrs.

Finquelievich, S. "De nuevo en casa: el teletrabajo y su relación con el uso del espacio urbano", <<http://cys.derecho.org/00/teletrabajo.htm>>.

Ministerio Francés de Telecomunicaciones http://www.telecom.gov.fr

Mitomo, H. y H. Oniki (1992:1-9), "Tecnología de la información para sociedades sostenibles-Perspectivas de la política del sector público en Japón: el caso del teletrabajo", Institute for Prospective Technological Studies, <<HIPERVÍNCULO "http://www.jrc.es/iptsreport/vol32/spanish/Iss3s326.htm"

Niles, J. (1994) "Beyond Telecommuting: a New Paradigm for the Effect of Telecommunications on Travel", Departament of Energy, E.U.A., (http://www.lbl.gov/ICSD/Niles/NilesChap1.html).

Proyecto Regional IRISI del Nord-Pas de Calais http://www.irisi-nordpasdecalais.org

Proyectos europeos correspondientes a las nuevas tecnologías. http://www2.echo.lu Unión Europea.http://www.ispo.lu

La globalización y su efecto en la administración laboral: ¿ajuste o nuevo paradigma?

Miguel Jiménez Torres
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

En los últimos años la política gubernamental ha orientado sus estrategias para la formación de una cultura laboral nueva, acorde con la apertura comercial y de inversiones extranjeras con miras a implementar un nuevo paradigma empresarial ideológico que conduzca a la modernidad globalizadora, con base en el apoyo de las empresas multinacionales y en detrimento de las nacionales, tomando como piedra de toque la globalización.

En este trabajo se realiza una breve descripción de varios paradigmas administrativos que, en su tiempo, cumplieron con proyectar a la sociedad capitalista una ideología en función de sus intrínsecas necesidades de desarrollo. De esta manera, pretendemos explicar el cambio de paradigma administrativo acorde con las actuales necesidades de desarrollo del sistema capitalista.

Enfoques administrativos

Las primeras teorías administrativas surgen ante la necesidad del capital de lograr el control del proceso de trabajo en los talleres de las grandes organizaciones. Son en realidad un intento por reorganizar, conforme a los intereses empresariales, tanto el saber como el sentir obreros. El proceso de acumulación requería vencer todo obstáculo que se presentara en su camino: las primeras teorías administrativas lograron contribuciones significativas en este sentido, al proponer tanto mecanismos técnicos eficientes como justificaciones ideológicas que persuadieran a los explotados de que se obraba en su beneficio.

Una nueva forma de saber se impone por la organización científica del trabajo (OCT). En realidad, se trata de la negación misma del saber; es decir, sólo un saber hacer mecanizado, parcial, justificado por la búsqueda permanente de hacer mejor las cosas. Por otra parte, una nueva forma de sentir se inicia con las relaciones humanas (RH); los sentimientos se redefinen y ajustan a las exigencias del proceso productivo. El control del proceso de trabajo desconoce el saber y el sentir obreros. Se propone el bienestar económico, la felicidad y la satisfacción como elementos de compensación.

Estas teorías recurren sistemáticamente a conceptos derivados de ciencias exactas y sociales que les permitirán justificar científicamente los sistemas coercitivos de control del proceso de trabajo y, con ello, la voluntad de los trabajadores. No se puede hablar todavía de una ciencia administrativa sino más bien de un esfuerzo ecléctico que acentúa y legitima la dominación de las clases desposeídas.

Michael Crozier (1971) considera que en la teoría

de OCT, la única motivación para el trabajo se encontraba en las recompensas pecuniarias; al momento de establecerse un sistema justo de retribuciones, el individuo se limitaría simplemente a ejecutar su trabajo.

Esas dos escuelas del pensamiento administrativo contienen puntos de contacto significativos, independientemente de sus particularidades, que nos permiten intentar una reflexión global. Esta visión parcial nos conduce a precisar el objeto primordial de su inquietud teórico práctica: el control del proceso de trabajo. En este nivel, hay dos grandes preocupaciones que caracterizan a esta orientación. La primera es el establecimiento y control de las reglas del juego: estructuras y procedimientos (formales e informales); la segunda, que se da simultáneamente, es el proceso de legitimación de aquellas. Ambas, bajo los lemas de eficiencia productiva y efectividad recompensante, instauran en forma definitiva el control del proceso de trabajo. Estas escuelas tienen presente que las relaciones de explotación han requerido de una cierta concepción no sólo organizacional, sino también social que permita legitimar su permanencia.

Desde los inicios de la teoría administrativa, otro elemento de inquietud ha sido la necesidad de colaboración. La OCT postula como prerrequisito para la aplicación de sus principios la colaboración entre dirigentes y dirigidos, mientras que las RH, sin abandonar esta idea, enfatizan la colaboración a través de los pequeños grupos. La primera propicia un paradigma de colaboración jerárquica formal, en tanto que la segunda presenta un paradigma basado en lo espontáneo e informal. La transición de una corriente a otra a través de una ruptura con los modelos anteriores, es más bien una continuidad sutil de adaptación de los mecanismos de control del proceso de trabajo.

No se trata únicamente de la función de legitimación en la conciencia imaginaria del obrero colectivo: las RH también forman parte de la respuesta capitalista a las demandas obreras y un intento –por lo que originalmente no se abandonó el paradigma– de incrementar las utilidades mediante las mejoras, primero del ambiente físico y, segundo, del ambiente organizacional (satisfacción, motivación, etcétera). Recordemos, por otro lado, que la OCT había elaborado también un discurso legitimador, aparentemente menos concreto en la mente de los obreros, basado en la ecuación (Ibarra, y Montaño, 1985):

productividad = progreso = bienestar económico = felicidad

Como quedó anotado anteriormente, la OCT respondió satisfactoriamente a los intereses capitalistas a través de una representación falsa de la organización y de su papel en la sociedad, la cual hizo posible la introducción de técnicas que permitieran incrementar las utilidades de los empresarios a través del ejercicio de un poder que quiso legitimarse en una concepción mítica de la organización. La OCT usó el paradigma de la eficiencia productiva mediante el desarrollo y la puesta en práctica de procedimientos y estructuras que niegan aparentemente las relaciones de poder cuando, en realidad, lo que se deseó fue la institucionalización de un poder formal legitimado. Es evidente que, justo bajo este término de eficiencia productiva, se ocultó la formulación misma del dominio sobre la clase trabajadora.

En los escritos de Taylor inicialmente se destaca que se trata de un simple manual para lograr la eficiencia, pero en un análisis más profundo coincide con la propuesta de H. Braverman cuando afirma: *la llamada administración científica es un intento por aplicar los métodos de la ciencia a los problemas crecientemente complejos del control de trabajo en las empresas capitalistas en rápido crecimiento* (Braverman, 1974). La determinación de la vida del obrero en aras de la eficiencia no es neutral: obedece a un paradigma de dominación impuesta por los intereses del capital (Ibarra y Montaño, 1985).

Ese paradigma se basó en el procedimiento disciplinario y el mecanismo estructural de vigilancia, los cuales radican en el dominio organizacional y social para asegurar una supuesta coherencia interna que legitime su funcionamiento. Finalmente, en la OCT se manifiesta en términos generales que:

> [...] la administración científica tiene, como cimientos: el firme convencimiento de que los verdaderos intereses de unos y otros son únicos y los mismos; que no puede haber prosperidad para el patrón, en un término largo de años, a menos que vaya acompañada de prosperidad para el obrero y viceversa (...) Para lo cual propone una cierta colaboración: Esta colaboración, estrecha, íntima y personal, entre la dirección y los obreros, constituye la esencia de la administración científica moderna (*Ibid*: 32).

Colaboración entendida siempre en términos individuales y entre patrones y obreros. No obstante, la

posibilidad de utilizar mecanismos correctivos no se excluye nunca.

Esta colaboración se solicita siempre a los trabajadores con discursos individualistas. Taylor consideraba al trabajador de manera individual; a él se dirigían castigos y recompensas. La gratificación más importante residía en el incremento de bienestar económico que los obreros gozarían al utilizarse los principios propuestos por la OCT. Este progreso se concretaba en el pago de salarios y primas. Así, el salario, que representa la forma concreta de la explotación en el modo de producción capitalista, se presenta ahora como una recompensa al obrero; sin embargo, ésta siempre depende del progreso económico de la organización y la relación política de subordinación del trabajo al capital no hace más que reforzarse.

Taylor propone el pago de un salario justo que permita la reproducción de la fuerza de trabajo y que esté convenientemente disfrazado de un mayor bienestar económico. Así, se instauró el paradigma de que en las organizaciones productivas se deberían aplicar los conceptos emanados de las ciencias administrativas, los cuales deben orientar las relaciones laborales dentro de cada empresa u organización que se dedique a la producción de bienes o servicios destinados al consumo de la sociedad, en primera instancia, y ampliar sus alcances y beneficios a lo largo y ancho de otras sociedades del mundo.

Esas orientaciones administrativas se constituyeron en el nivel metodológico como un obstáculo al conocimiento de la realidad social, la cual se redujo a un conjunto de datos dispersos y poco coherentes debido a su vacío teórico. Surgen las herramientas matemáticas (correlación, regresión, análisis factorial, entre otras) como la panacea científica a través de las cuales se pueden "derivar" conclusiones "ciertas" de la realidad social cuantificada (Rendón y Montaño, 1983). Así, la validez científica se remite a la correcta utilización de la lógica simbólica y a su pretendida neutralidad valorativa, liberando de toda critica al sistema social instituido. Por lo tanto, obligan a una política laboral nueva, acorde a ciertos intereses o perspectivas.

Ahora bien, en lo que respecta a otro enfoque del pensamiento administrativo que surge después de la segunda posguerra, cuando las empresas norteamericanas se expanden por todo el mundo, surge un nuevo paradigma basado en la escuela de las nuevas relaciones humanas (ENRH), el cual se amparó en varias disciplinas sociales: psicología, sociología, antropología, etcétera, en virtud de que con el modelo globalizador se amplió e insertó en la ideología ya no sólo de dos países (Estados Unidos y Japón), sino que se expandió hacia las principales potencias industrializadas de Europa.

Ahora, recordemos que en las RH la estructura informal surge "espontáneamente", como una especie de mecanismo de defensa contra la creciente desorganización: los grupos informales se constituyen así como un elemento de compensación simbólica ante la pérdida de los individuos con sus grupos primarios. Ahora bien, los autores de las NRH pregonan que la estructura informal se origina en la incapacidad de la organización para facilitar el crecimiento psicológico; para ellos, en la organización del futuro, deberán desaparecer las estructuras inflexibles burocráticas para dar lugar a estructuras participativas que permitan el logro de la auto realización, desapareciendo por consiguiente la estructura informal.

Este nuevo enfoque resaltó a la colaboración como aspecto fundamental. La participación es el elemento central que permite la cooperación; sin embargo, éste ha sido entendido tradicionalmente por la teoría de la organización como una acción voluntaria y, por tanto, libre. Las RH consideran la colaboración como un hecho natural y la solicitan por medio de la satisfacción; mientras que las NRH lo hacen mediante su concepto central: la motivación; así, la relación satisfacción–productividad se transforma en motivación–productividad.

Por otro lado, se dice que la escuela de las NRH sí logró aportar una serie de técnicas específicas –obviamente no desligadas de la ideología–: enriquecimiento de tareas, grupos de resolución de problemas, grupos autónomos, ampliación de tareas, entre las más conocidas. Las estructuras planteadas que permiten operativizar los requerimientos capitalistas, se revisan a la luz de la teoría de la motivación, dando por resultado una de las grandes paradojas que conocemos: "el dinero no es una necesidad del individuo, sólo de las organizaciones". Hay que señalar, para no perder de vista las condiciones en que fueron planteadas estas premisas, que esta teoría surge en momentos en que las perspectivas económicas y políticas de Estados Unidos eran muy promisorias.

La modificación de las estructuras organizativas en los países industrializados está en función de los requerimientos técnicos del capital; y el complemento de estos requerimientos reside en los planteamientos ideológicos que la legitiman y la refuerzan. Esta

libertad acotada es en realidad una libertad relativa o, más bien, la percepción de una libertad inexistente. Los círculos de calidad, por ejemplo, se encierran en el terreno de lo fáctico, impidiendo la entrada de lo político; se decide cómo, pero no por qué. El trabajador se siente más libre, pero no lo es en realidad; la libertad descontextualizada de todo referente social y limitada al terreno de las decisiones no estratégicas de la organización, oprime al trabajador haciéndole creer que participa voluntariamente y que, además, se le permite dar un sentido a su vida.

Queda visto que en este paradigma administrativo: la satisfacción de las verdaderas necesidades en el trabajo se consiguen sólo con plena libertad, encubriendo que las condiciones de trabajo dependen de las circunstancias y formas específicas que adquiere el modo de producción en un momento determinado de la historia. Cambiar éste significa hacer posible lo que hasta la fecha ha sido meramente una tecnología–ideología al servicio de una pequeña minoría.

Ahora pasaremos a otro paradigma que se justifica en la modernidad organizacional, la que destaca el concepto de racionalidad local. De entre los componentes de esta racionalidad se aborda la cantidad y la calidad en tanto principios concretos que orientan la acción organizada. Estos habían sido considerados como antagónicos desde el surgimiento de la teoría de la organización a principios de siglo, hasta que la contundencia del modelo japonés en la década de los años setenta puso en tela de juicio los postulados básicos de la administración científica, los cuales se reelaboran constantemente en diversas modalidades (Ibarra y Montaño: 1988).

El cambio de paradigma de lo cuantitativo a lo cuantitativo–cualitativo, en tanto procesos instituyentes organizacionales diferenciados, acarrea necesariamente una serie de consecuencias que escapan a la esfera misma de la producción o de la organización, entendidas incluso como espacios semicerrados, ya que tienen consecuencias en ámbitos sociales amplios y forman parte de los procesos mismos de civilización (Montaño 1992).

Contrario a lo que se cree comúnmente, la calidad no es un atributo desconocido en occidente, ya que los primeros intentos por controlarla surgieron casi simultáneamente con el modelo mismo de la cantidad. Sin embargo, ésta era considerada como un proceso posterior a la producción, como un simple residuo negativo de la eficiencia productiva. Así, los primeros intentos de control de la calidad se originaron en la conocida empresa *Western Electric* a principios de los años veinte, justo en la época en que se inicia la corriente de las RH (Montaño 1985).

Se calcula que cerca del 13 por ciento de los trabajadores de los talleres de la *Hawthorne* estaban asignados al departamento de inspección (Dobyns, Lloyd y Clare Crawford-Mason, 1991), talleres de los cuales salieron precisamente los dos autores más famosos en la actualidad en lo referente a la implantación de sistemas de control de calidad: Joseph M. Juran y W. Edwards Deming. Éstos son reconocidos autores además de los primeros en haber introducido los fundamentos estadísticos de la calidad en el Japón, la cual no fue asumida exclusivamente como un problema de racionalidad instrumental, sino reelaborado bajo la influencia de las especificidades culturales. "Técnica occidental y mentalidad japonesa", diría Morishima, retomando la metodología weberiana, para explicar este éxito oriental, resultando un capitalismo "nacionalista, paternalista y antiindividualista" (Morishima, 1984). La calidad deja así de pertenecer al ámbito de lo estrictamente técnico e individual para constituirse en una expresión de tipo cultural. Así, cuando Juran y Deming empiezan a difundir los métodos estadísticos de calidad, los ingenieros japoneses no lo asumen secuencialmente sino lo incorporan al proceso mismo de producción.

Resulta interesante recordar el contexto geopolítico de la región al momento de la llegada de estos expertos para construir un nuevo cinturón de desarrollo que aislara y detuviera el avance de otro sistema de producción llamado socialismo, contra el cual se competía por la supremacía mundial, y que no se consideraba entre las expectativas del proyecto estratégico norteamericano; por tal motivo se apoyó a la industria japonesa, generando una alta demanda de productos japoneses necesarios para la logística bélica. No obstante, la mala calidad de éstos y la necesidad de modificar el estatus de Japón –de enemigo derrotado a un fuerte aliado–, coadyuvaron de manera importante a la creación de un terreno fértil para el desarrollo de nuevas visiones acerca de la calidad.

Durante los años sesenta, para enfrentar la falta de diversificación, las empresas norteamericanas recurrieron a las figuras clásicas de adquisición y fusión, dando lugar a una nueva forma de asociación: el conglomerado diversificado (Bienaymé, 1973). Estos nuevos esquemas, caracterizados por bases tecnológicas diversas y tipos de productos diferentes, requerían nuevos paradigmas organizacionales y adminis-

trativos. La planeación estratégica (PE) surge entonces como un intento para dar coherencia y operatividad a estas prácticas (Rendón y Montaño, 1989). Así por ejemplo, se amplían el horizonte de actuación y los efectos sinergéticos, a la vez que se sustituye la noción de objetivos por el de misión.

La calidad se asoció a actividades tales como el desarrollo tecnológico y la participación de los trabajadores. Esta última muy relacionada, a su vez, con el sustrato cultural. Las cosmogonías, es decir, las visiones del mundo, provenientes de esa conciencia colectiva, anárquica, desordenada y lejana que denominamos cultura y que permite la inserción del individuo en su entorno social, no son fácilmente exportables. De ahí, el reduccionismo en el que cayó el modelo occidental a fin de hacer operativos los valores y las creencias de la colectividad.

La individualización pregonada por los procesos modernizadores tendría que volver la mirada a los aspectos cualitativos del comportamiento –muchos considerados premodernos– para avanzar en esta dirección. No obstante, la cultura corporativa se levantó no como un intento de construcción organizacional a partir de las especificidades culturales, sino como un mecanismo tendiente a la interiorización de ciertos valores relacionados indirecta, pero estrechamente, con los imperativos de la racionalidad económica. La modernidad se cerraba sobre sí misma.

Recientemente se ha planteado que la empresa japonesa es la versión más acabada de la posmodernidad organizacional y que es un ejemplo a seguir por todos los países del orbe, dentro del concepto de globalización.

Globalización

Es un equivalente de la "internacionalización económica", y por lo tanto es un fenómeno íntimamente vinculado con el desarrollo capitalista, intrínsecamente expansivo, con experiencia colonial e imperial, lo que constituye una de sus más claras expresiones históricas y contemporáneas. Es en este sentido que la globalización ocurre en los contextos de poder y contradicciones del capital, es decir: en una economía internacional, relativamente abierta y con grandes y crecientes flujos comerciales y de inversión de capital entre las naciones. Entonces no es un fenómeno nuevo, inédito ni irreversible.

Es cierto que estos flujos de bienes, inversiones, producción y tecnología tienden a ajustarse a pautas de especialización y de división internacional del trabajo, así como que el peso del comercio y de la inversión se va modificando a favor de esta última, un hecho especialmente notorio a partir de la década de los ochenta, cuando la inversión extranjera directa, (IED) profundiza su papel como eje organizador de la estrategia capitalista.

El estudio de la globalización se instala como un nuevo paradigma montado sobre varias falacias, mitos o *slogans*, como decir que es un fenómeno nuevo, y homogeneizador que conduce a la democracia, el progreso y el bienestar universal; que lleva a la desaparición progresiva del Estado y que los actuales procesos de regionalización, tipo tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el tratado de libre comercio con la Unión Europea o son consecuencia de la globalización o inevitablemente conducen a ella.

Un ingrediente importante de este paradigma –en el que tanto críticos como defensores de la inversión extranjera directa (IED) a menudo coinciden–, ha sido la creencia de que se ha gestado un poderoso mercado global que rápidamente vuelve obsoletas las fronteras nacionales y, además, que las corporaciones nacionales se erigen como autor autónomo en las relaciones económicas internacionales. En realidad encontramos que es un caldo de cultivo de relaciones profundamente leoninas en el orden económico estratégico, conocido en la literatura científica como imperialismo, signado por la inequidad, el conflicto, la dominación, la apropiación del excedente y las contradicciones interestatales, de clase y etnia, de género y de mercados.

Pablo González Casanova ha sintetizado el meollo del asunto así: la globalización es un proceso de dominación y apropiación del mundo. La dominación de Estados y mercados, de sociedades y pueblos, se ejerce en términos político–militares, financiero–tecnológicos y socio–culturales. La apropiación de los recursos naturales, de las riquezas y del excedente producido se realizan -desde la segunda mitad del siglo XX– de una manera especial, en que el desarrollo tecnológico y científico más avanzado se combina con formas muy antiguas, incluso de origen animal, de depredación, reparto y parasitismo, que hoy aparecen como fenómenos de privatización, de nacionalización, desregulación, con trasferencias, subsidios, exenciones, concesiones, y su revés, hecho de privaciones, marginaciones, exclusiones, depauperaciones que

facilitan procesos macrosociales de explotación de trabajadores y artesanos, hombres y mujeres, niños y niñas. La globalización se entiende de una manera superficial, es decir, engañosa, si no se le vincula a los procesos de dominación y de apropiación.

Esta versión asume y promueve la idea de que dominación y apropiación son resultados inevitables de la globalización, porque se trata de una ruptura histórica y de un nuevo paradigma tecnológico ante los que no existen alternativas. Se justifican así las crecientes iniquidades, polarización, concentración de la riqueza y brutal redistribución regresiva del producto mundial bruto a favor de los países capitalistas avanzados, de sus empresas multinacionales y de su enramado de relaciones clientelares con el tercer mundo. De paso, se oscurece la percepción de que la globalización ocurre en el marco de un sistema de relaciones internacionales económicas que opera con los dados cargados a favor de los países capitalistas avanzados.

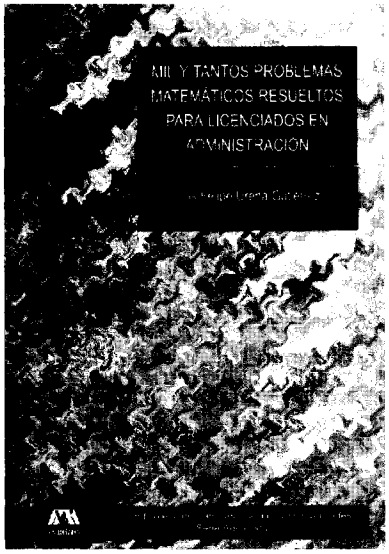
No existe fundamento alguno que dé sustento a las nociones tan difundidas del actual globalismo de que se ha constituido un sistema mundial autorregulado y que, por lo tanto, la economía escapa a los controles políticos; que en tal sistema global las economías nacionales están subsumidas y son rearticuladas en el sistema por medio de procesos y transacciones de un ente global que se independiza y se desapega del medio ambiente social; que los mercados y la producción sólo son regulados por ellos mismos y, en general, que la economía global se sistematiza, se reglamenta y se regula a sí misma, lo que implica que también se autopreceptualizaría, por lo que el Estado nacional, sus mecanismos reguladores de los actores económicos, el territorio y la soberanía son recientemente irrelevantes u obsoletos.

Desde esta perspectiva de nuevo paradigma, el del globalismo es un discurso justificante del *status quo* que cuenta con una elaborada y proliferante estructura conceptual fundamentada más en pilares axiomáticos y deductivos que científicos o históricos, difundidos y consolidados en lo que Thomas Kuhn llegó a considerar al señalar que la conformación de un paradigma se hace con base en las realizaciones científicas universalmente reconocidas por todos los miembros de un grupo social determinado, ya que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad (Kuhn, 1971).

En su uso establecido, un paradigma es un modelo o patrón aceptado que, se pretende, sea de largo plazo, pero cuando las condiciones que favorecen la presencia del fenómeno considerado como problema y que requieren de un cambio en sus soluciones, es cuando se presenta la llamada ruptura epistemológica, y provoca que el paradigma entre en crisis. Esto ocurre cuando los procesos que se aplican como regla general para la resolución de los problemas ya no arrojan los resultados esperados; a esto se le llama crisis del paradigma y obliga a la búsqueda de nuevos procesos para solucionar los fenómenos que han evolucionado. Por lo tanto, el proceso de nuevas soluciones se concibe como la creación y establecimiento de un nuevo paradigma, el cual permite encontrar nuevas soluciones adecuadas al fenómeno, es decir: una serie de propuestas generalmente aceptadas y reconocidas que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad empresarial política o académica, afectando sus concepciones sobre el pasado y dando los principales tintes a sus cuadros sobre el futuro.

Como podemos ver, el concepto de globlalización se ha querido introducir como nuevo paradigma con alcances extralimitados, alrededor de los cuales se reúnen ingentes esfuerzos institucionales, públicos y privados, cuyas secretarías de Estado, oficinas presidenciales, cámaras legislativas y de comercio, estructuras jurídicas y financieras, servicios de asesoría y otros órganos, frecuentemente debaten, organizan o auspician, conferencias, seminarios y abundantes publicaciones que conducen a la mitificación del concepto globalización.

Este paradigma postula la existencia de una especie de mutación histórica, de un corte radical en la historia de la modernidad. Existen quienes plantean que a partir de la década de los setenta –siglo XX– se inicia otra etapa histórica de la globalización y de la posmodernidad. El planteamiento, sobre la evolución histórica, considera que la modernidad muestra una disposición a asumir y a explicitar la última novedad de pensamiento de frontera, y que la globalización está en proceso de disolver las fronteras nacionales, hace cada vez más obsoleto el Estado nacional y define, afecta y determina de tal manera el curso a seguir (algunos han llegado incluso a establecer paralelismos) en materia de política económica, que no es mucho lo que pueden hacer las sociedades nacionales, las clases sociales afectadas o las culturas o etnias ante los efectos omnímodos de



la globalización, ya que es un determinismo paralizante. La versión moderna de globalización incluye la creencia de que unas corporaciones multinacionales cosmopolitas están creando un nuevo orden político mundial.

Como bien lo ha expresado Alain Touraine (1996), estamos frente a una construcción ideológica, no frente a la descripción de un nuevo entorno económico porque no sólo las economías siguen siendo ante todo nacionales (lo que es cierto sobre todo en los dos extremos del horizonte económico, en Estados Unidos y China). No sólo el mundo parece encaminarse hacia una trilaterización –Norteamérica, Japón y la Unión Europea–, más que hacia una globalización. No sólo en el terreno de las comunicaciones de masas asistimos a una hegemonía norteamericana más que a la internacionalización sino que, lo que es más importante, a la creación de redes financieras mundiales y no a la creación de una economía mundial. Todo se refleja en una cifra citada muy a menudo, y desde luego impresionante: sólo el dos por ciento de los movimientos de capital corresponde al intercambio de bienes y servicios. Estamos reviviendo a mayor escala lo que a principios de siglo se llamó imperialismo, es decir, el predominio del capital financiero internacional sobre el capital industrial nacional (Lenin, 1968).

Como vemos, la implantación de este nuevo paradigma encubre las verdaderas necesidades del sistema capitalista por seguir aumentando las zonas de influencia de los países industrializados para que sus empresas multinacionales sigan obteniendo pingües ganancias. Así se han creado nuevos conceptos que trascienden a los grupos humanos dominados por el poderío de estos países industrializados. Entre las principales afirmaciones que encubren la realidad y que vienen a ser la base de la nueva cultura laboral, se encuentran los siguientes: reducción de costos, aumento de productividad y eficiencia, ventajas competitivas, diversificación de productos, pocisionamiento de segmentos de mercado, trabajo en equipo, nuevas cadenas productivas, aprendizaje organizacional, conocimiento continuo y discontinuo, discurso individualista, ahora colectivista (trabajo en equipo); aprendizaje en cadena e innovación conjunta.

Una de las aportaciones novedosas de este nuevo paradigma es que ya no se dirige al trabajador común y corriente (que sólo tiene instrucción elemental), sino que ahora está destinado a trabajadores con nivel de licenciatura y de posgrado, ya que serán quienes elaboren el nuevo conocimiento, innovando la tecnología de punta con la cual se puede desplazar a la competencia, reduciendo costos y mejorando los niveles de producción y productividad, poniendo de esta manera el avance tecnológico productivo en manos de la nueva clase trabajadora súper especializada, dejándole a estos trabajadores la iniciativa para generar nuevos y mejores saberes.

El establecimiento del paradigma a través de la teoría administrativa mantiene y controla la forma de pensar y de actuar de la clase trabajadora para que ésta se mantenga y acepte de forma callada, sumisa y obediente las exigencias que requiere la nueva conformación y necesidades del sistema de producción basado en la libre empresa.

Conclusiones

Hemos visto cómo se han creado paradigmas acordes con las diferentes etapas por las que ha pasado el sistema capitalista basado en la libre empresa. Actualmente, la evolución de las nuevas condiciones económicas y financieras, que ha modificado las estructuras productivas de los países altamente industrializados por la necesidad de seguir ampliando sus zonas de influencia, al viejo fenómeno del imperialismo capitalista le ha asignado un nuevo nombre: globalización, el cual persiste en la internacionalización del capital, en beneficio de las grandes empresas multinacionales las que, en su necesidad por reducir los costos incrementando la productividad, la diversificación de productos para lograr nichos de mercados privilegiados que les proporcionen la multiplicación de sus ganancias y utilidades a través

de sus zonas de influencia, sólo han provocado que los aspectos financieros dominen a las economías nacionales, generando así el aumento de la dependencia de los países en vías de desarrollo o emergentes hacia las empresas multinacionales, en sus aspectos políticos, sociales y financieros y económicos en general.

Acorde con estas necesidades del sistema, ha sido necesario crear un paradigma que permita conservar a los grandes grupos sociales empobrecidos (clases trabajadoras) bajo la tutela de unos cuantos grupos empresariales transnacionales que controlan y dirigen los destinos de las políticas gubernamentales de los países en vías de desarrollo

Este nuevo paradigma bautiza al viejo fenómeno de la internacionalización del capital con un nuevo nombre y nos trata de hacer creer que es un fenómeno nuevo, producto de la modernidad a la que ha llegado el desarrollo a finales del siglo XX y que, en consecuencia, se requiere de una nueva visión del mundo, basada en el respeto a la libertad de mercado y en la reducción sensible de la participación del Estado en las actividades económicas. Se trata de eliminar la regulación y la vigilancia de las actividades de los empresarios para que puedan libremente satisfacer las necesidades del consumidor individual, ya que ellos poseen el capital necesario para realizar inversiones productivas que permitan la generación de empleos y, con ello, propiciarán el bienestar de las clases trabajadoras y de la sociedad en general.

Detrás de esta apariencia ideológica de benevolencia, progreso y bienestar, se encubren las verdaderas y tradicionales intenciones que han mantenido al sistema capitalista desde que surgió la revolución industrial en Inglaterra y que ahora, en vísperas del siglo XXI, se agravan con necesidad de estrictos ajustes en su funcionalidad con el capital monopolista financiero internacional que ha enmarcado a las últimas crisis en que se han visto envueltos los diferentes países a lo largo de la década de los noventa del siglo XX.

Los gobiernos nacionales, incapaces de romper con este sistema capitalista o de generar alternativas económico–financieras, se ven obligados a reproducir y justificar las bondades de la globalización como panacea para los problemas sociales de pobreza y estrechez, de mercados globales y regionales, fomentando políticas que aparentemente aseguran y elevan el bienestar de los niveles de vida, pero que en verdad sólo se ajustan para encubrir la descarnada realidad.

Fuentes Bibliográficas

Crozier, Michael (1971), *El fenómeno burocrático*, México, FCE.

Ibarra Colado, Eduardo (1985), "Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la teoría de la organización", *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM–I.

_____ y Luis Montaño H. (1991), *El orden organizacional*, México, UAM–I.

_____ y Luis Montaño H. (1985), *Mito y poder en las organizaciones*, México, UAM–I.

_____ y Luis Montaño H. comps. (1988), *Teoría de la organización: fundamentos y controversias*, México, UAM–I.

Kuhn Thomas S. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE.

Lenin, V. I. (1968), *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Marx, Carlos (1982), *Prólogo a la contribución de la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI.

Montaño, Hirose Luis (1985), "La escuela de las relaciones humanas: premisas para un debate", Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaño Hirose, coords., *Historia del pensamiento administrativo*, T. I, México, UAM–I.

_____ (1993), "La modernidad organizacional. Una aproximación al estudio de las realidades locales", *Estrategias organizacionales*, UAM–I.

Morishima, Michio (1984), *Por qué ha "triunfado" el Japón. Tecnología occidental y mentalidad japonesa*, México, Grijalbo.

Ouchi, William (1982), *Teoría Z*, Barcelona, Ediciones Orbis.

Rendón Cobián Marcela y Luis Montaño Hirose (1989), "La anticipación de la ganancia de los modelos de evaluación de proyectos. Una aportación al análisis estratégico", varios, *Estrategia, desarrollo y política económica*, México, UAM–I.

Saxe-Fernandez John (1999), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza Janés,

Taylor, Frederick, (1982), *Principios de la administración científica*, México, Herrero.

Publicaciones Periódicas

Braverman, Harry (1983), "Trabajo y capital monopolista", *Nuestro Tiempo*, p. 107.

Dobyns, Lloyd y Clare Crawford-Mason (1991), "Quality or Else. The Revolution in World Business", *The Washington Times*, vol. 6, núm. 10, p. 487-511.

Gonzalez Casanova, Pablo (1998), "Los indios de México hacia el nuevo milenio", *La Jornada* , sept. 9, p. 12.

Touraine, Alain (1996), "La gobalización como ideología", *El País*. Madrid.

Otras Fuentes

Montaño Hirose, Luis (1992), "El sistema de producción japonés. Una dinámica organizacional en cadena", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional, Asociación Latinoamericana de estudios Afroasiáticos, Acapulco.

Reflexiones en torno a la cultura organizacional

Elvia Espinosa Infante
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A

Las cosas no pasan por lo que son, sino por lo que parecen. Son raros los que miran por dentro y muchos los que se contentan con lo aparente.

BALTASAR GRACIÁN

La insuficiencia de paradigmas para comprender a las organizaciones puso de moda el hablar de cultura organizacional. Cuando una idea se pone de moda surgen dos problemas básicos: olvidar las raíces históricas y científicas de tal idea y que las modas pasan rápido y se olvidan. El peligro es no ver la riqueza, complejidad y diversidad de la idea y privarnos de sus enseñanzas.

Hoy en día es común decir que las organizaciones tienen características culturales y afirmar que ellas engendran valores, creencias y significados; que son creadoras de sagas, mitos y leyendas y que poseen ritos, costumbres y ceremonias. La popularidad de estas ideas tiene el peligro de transformar un concepto complejo y difícil en uno superficial y sin mayor sentido. Conscientes de este peligro queremos reflexionar sobre lo que es la cultura y, por tanto, la cultura organizacional; esto representa solamente las primeras pinceladas de lo que se presenta como un trabajo duro y aún en cierne.

Es de noche, todos se encuentran en el auditorio de la Institución, el cual está decorado de gran gala, los profesores, jefes de departamento, autoridades en general, se encuentran vestidos de etiqueta, es la gran noche de fin de cursos. El director del *campus* toma el micrófono, agradece la presencia de todos, habla de los logros del semestre, de los triunfos de la Institución, de la importancia de pertenecer a ésta y da paso a la entrega de los borregos: premios al mejor desempeño; los gritos, los aplausos y las porras siguen al nombre de cada ganador... "no sé... quizá el próximo año sea yo... me esforzaré por lograrlo".

ITESM-CEM

Una voz suave y cálida, sin angustia, vocea por todo el hospital: — "ABC habitación 315... ABC habitación 315"; todo el personal disponible se dirige a esa habitación: los médicos que se encontraban en la cafetería, se levantan y con serena prisa se dirigen al elevador, para acudir a la habitación señalada; el personal de inaloterapia, equipo en mano corre por los pasillos hacia el cuarto 315; las enfermeras del piso trasladan a la habitación todo el equipo necesario; mientras eso sucede personal de enfermería ha invitado a los familiares presentes a salir de la habitación. En menos de un minuto personal y equipo han salvado una vida. ¿Qué es un ABC? Un paro cardiorespiratorio.

HOSPITAL ABC, INGLÉS

Mi esposo es ingeniero de Bimbo y no se encuentra aquí por el momento, salió todo el fin de semana; se fue a un retiro de la empresa. Es un retiro para quitar el estrés; a todos los ejecutivos los obligan a ir a esos retiros. A mí me gusta que asista porque le inculcan "buenos valores"; es decir, los valores de la empresa, porque Bimbo en una empresa que exige buenos valores, y de ellos el más importante es la familia, ahí a la familia la respetan.

BIMBO

"...los servicios de cubiertos se encuentran colocados, los manteles de tela blanca, los platos y tazas de estilo oriental esperan a ser tomados por los clientes [...] Factores adicionales son la decoración que responde a un rescate de la tradición mexicana [...] Las vendedoras visten un atuendo que busca también recuperar aspectos tradicionales de la República Mexicana..." (Medina y Espinoza, 1998:124).

SANBORNS

Aquí no supervisamos a los gestores, se les asigna su trabajo y ellos saben cuando lo hacen: entre semana o el fin de semana; si lo hacen por las mañanas, por las tardes, o por las noches. Claro que la supervivencia del despacho depende de su desempeño, pero aquí somos una gran familia, si ellos no hacen su trabajo desaparecemos todos... Así que deben cuidar su trabajo, y lo hacen.

CONSULTORÍA JURÍDICA Y EMPRESARIAL A.C.

No me gusta trabajar en ese pabellón del hospital y mucho menos por las noches ¿Por qué? porque es frío... Bueno, además, todos saben que ahí se aparece la planchada. ¿La planchada? Es una enfermera, es un espíritu, ella es la que cuida a los enfermos por las noches. Muchos la han visto; muchos te lo pueden contar.

HOSPITAL ESPAÑOL

Los símbolos y las ceremonias de reconocimiento son las piedras angulares en [...] Mary Kay. Anualmente, la empresa realiza "El Seminario" en su sede central de Dallas, donde las "consultoras de belleza" (las representantes de Mary Kay no son meras vendedoras) pagan con mucho gusto su cuota de inscripción para asistir a la "fiesta más grande de venta que se realiza en Estados Unidos" [En este seminario] las insignias con códigos de colores, los emblemas e incluso los trajes, son símbolos inconfundibles del rendimiento obtenido el año anterior por las portadoras de estos símbolos. Las insignias significan 25,000 dólares, y un brazalete de diamantes proclama un millón de dólares. Muchas consultoras con éxito obtienen invitaciones para realizar viajes con la señora Ash. (Hodge, 1998:249-250).

MARY KAY COSMETICS

Los anteriores son ejemplos que nos ilustran la cultura de diferentes organizaciones; pero, ¿qué debemos entender por cultura organizacional?

La cultura para una sociedad, un grupo o una persona, es un proceso continuo de conformación de una identidad mediante la coherencia lograda por un consistente punto de vista estético; una concepción moral del yo y un estilo de vida que exhibe esas concepciones en los objetos que adornan a nuestro hogar y a nosotros mismos, y en el gusto que expresa esos puntos de vista. La cultura es, por ende, el ámbito de la sensibilidad, la emoción y la índole moral, y el de la inteligencia, que trata de poner orden en los sentimientos (Bell, 1977:47).

Podemos identificar una serie de elementos que le son comunes a la cultura. La cultura es un fenómeno que atañe al hombre en sociedad; es un producto histórico complejo y coordinado de formas que son compartidas por los hombres, los elementos que comprende la cultura son abstracciones de la realidad o construcciones mentales. Los actos culturales son hechos sociales que moldean la conducta pública y privada de los individuos, y es un código socialmente establecido, que constituye una precondición para la reproducción social.

La cultura es un fenómeno social, es un producto histórico. Son construcciones mentales o abstracciones de la realidad compartidas por los hombres, que moldean la conducta pública y privada, por tanto, es un código socialmente establecido, también este código socialmente establecido está atravesado por las diferentes estrategias de apropiación de la naturaleza de cada grupo social.

La cultura posee cuatro elementos: los símbolos, entendidos como acciones o creaciones humanas que representan algo distinto de sí mismo; los valores que podemos entender como una creencia o sentimiento ampliamente mantenido de que algunas actividades,

relaciones, sentimientos o metas son importantes para la identidad o bienestar de la comunidad (Broom y Selznick, 1980: 93); las normas que pueden definirse como reglas de conducta colectiva, comúnmente aceptadas, que revisten diversos grados de obligatoriedad, y las costumbres, que son normas que revisten un carácter sobresaliente o esencial para el grupo y las tradiciones, y brindan un sentido de identidad y cohesión al grupo, siendo patrimonio cultural que se trasmite de generación en generación.

Podemos decir, además, que la cultura existe a dos niveles: el inobservable, compuesto por valores, normas, creencias, etcétera, y el observable, que nos permite ver las manifestaciones de estos valores, normas, creencias. A continuación presentamos un cuadro en donde se encuentran algunas de estas manifestaciones culturales y su descripción.

Manifestaciones culturales

Manifestación	Descripción
Rito	Conjunto de actividades elaboradas, dramatizadas y planeadas que consolidan varias formas de expresión cultural en un evento y que se lleva a cabo mediante interacciones sociales, generalmente en beneficio de una audiencia.
Ceremonia	Sistema de varios ritos conectados con un único evento u ocasión.
Ritual	Conjunto de técnicas y comportamientos estandarizados y detallados para manejar la ansiedad, aunque raramente generan consecuencias técnicas intencionadas de importancia práctica.
Mito	Narración dramática de sucesos imaginarios, empleada generalmente para explicar los orígenes o las transformaciones. Asimismo, es una creencia incuestionable sobre los beneficios prácticos de determinadas técnicas y comportamientos que no está apoyada en hechos demostrables.
Saga	Historia narrativa que describe los éxitos únicos de un grupo y sus líderes.
Leyenda	Narración de un hecho maravilloso basado en la historia, pero que ha sido adornado con detalles ficticios.
Historia	Narración basada en sucesos reales, a menudo es una combinación de verdad y ficción.
Cuento popular	Narración totalmente ficticia.
Símbolo	Cualquier objeto, acto, suceso, cualidad o relación que sirve como vehículo para expresar y comunicar un significado.
Lenguaje	Forma en que los miembros de un grupo utilizan los sonidos vocales y los signos escritos para expresar significados entre sí.
Gestos	Movimientos de partes del cuerpo que se utilizan para expresar significados.
Escenario físico	Aquellas cosas que rodean físicamente a los individuos y les proporcionan estímulos sensoriales inmediatos mientras realizan actividades de expresión cultural.
Artefacto	Objetos materiales fabricados por individuos para facilitar las actividades de expresión cultural.

Fuente: Hodge, Anthony Gales (1988), *Teoría de la organización*, Madrid, Prentice Hall Iberia. Quienes tuvieron como fuente: Harrison M. Trice y Janice M. Beyer (1984), "Studying Organizational Culture Through Rites and Ceremonials", *Academy of Management Review 9*, núm. 4, octubre.

Podemos decir que la cultura es algo presente en la cotidianeidad, en cada acto de todos los días. En la comprensión de estos actos cotidianos es donde podremos encontrar la comprensión de la cultura, es ahí donde cristalizan los verdaderos símbolos, valores, costumbres y tradiciones del grupo social.

> Se trata de un saber incorporado, al que podemos llamar, por dar una imagen, un pensamiento vecinal, el cual en virtud de una sabiduría trágica, sabe que "los placeres de la vida": comer, beber, platicar, amar, pelearse, pasar rápido, y que conviene usar aquí y ahora. Nunca se repetirán lo suficiente, porque, por una parte, nos olvidamos siempre de tomar en cuenta tales banalidades, y por otra, ellas constituyen, lo queramos o no, la base de la "construcción" social de la realidad. Sin dar a este término un sentido filosófico demasiado preciso, podría decirse que es una cultura esencialmente empírica (Maffesoli, 1995:18).

Mediante la cultura cotidiana la sociedad toma cuerpo. La comprensión de la costumbre como hecho cultural es lo que permite apreciar la vitalidad del grupo social. Así la vida social no puede reducirse a simples relaciones racionales–económico–políticas y, por tanto, se vuelve importante integrar en el análisis parámetros como el sentimiento, la emoción, lo imaginario, lo lúdico de lo cual ya no puede negarse la importancia en las sociedades. Entender las formas culturales en la sociedad, facilita el estudio de la cultura dentro de las organizaciones.

> Se puede decir que la cultura constituye un cuerpo complejo de normas, símbolos, mitos e imágenes que penetran dentro de la intimidad del individuo, estructuran sus instintos y orientan sus emociones. Esta inserción se efectúa con arreglo a procesos mentales de proyección e identificación polarizados sobre los símbolos, mitos e imágenes de la cultura, así como sobre las personalidades míticas o reales que emanan sus valores (antepasados, héroes o dioses). Una cultura proporciona puntos de apoyo imaginarios a la vida práctica y puntos de apoyo prácticos a la vida imaginaria (Medina y Espinoza, 1998: 121)

Las empresas japonesas sorprendieron al mundo y provocaron un fuerte cuestionamiento a las organizaciones occidentales. Una de las explicaciones más comunes que se dio al éxito de las empresas japo-

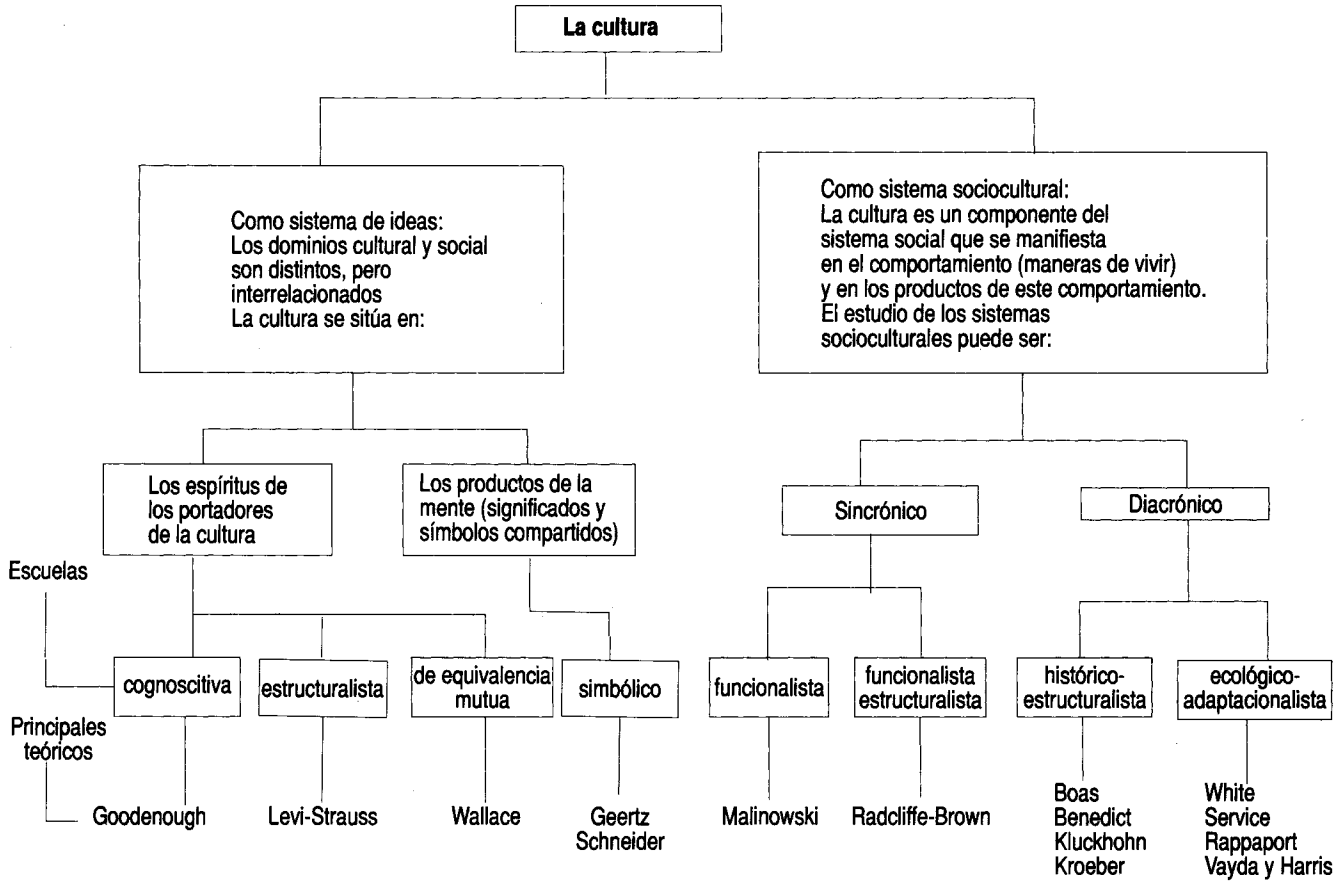
nesas fue que éstas habían trasplantado la cultura ancestral de su país al interior de las organizaciones. Así, la fidelidad, el sacrificio, la abnegación, la solidaridad, el trabajo grupal, el apoyo mutuo, etcétera, todos estos valores presentes en la cultura nipona se encontraban dentro de las organizaciones.

> El pragmatismo americano se orientó rápidamente al desarrollo de varios estudios e investigaciones encaminadas a dilucidar los beneficios que un enfoque cultural podía reportar a la competitividad de sus empresas en un contexto de mercados internacionales centrados en la innovación tecnológica (Solís, 1994).

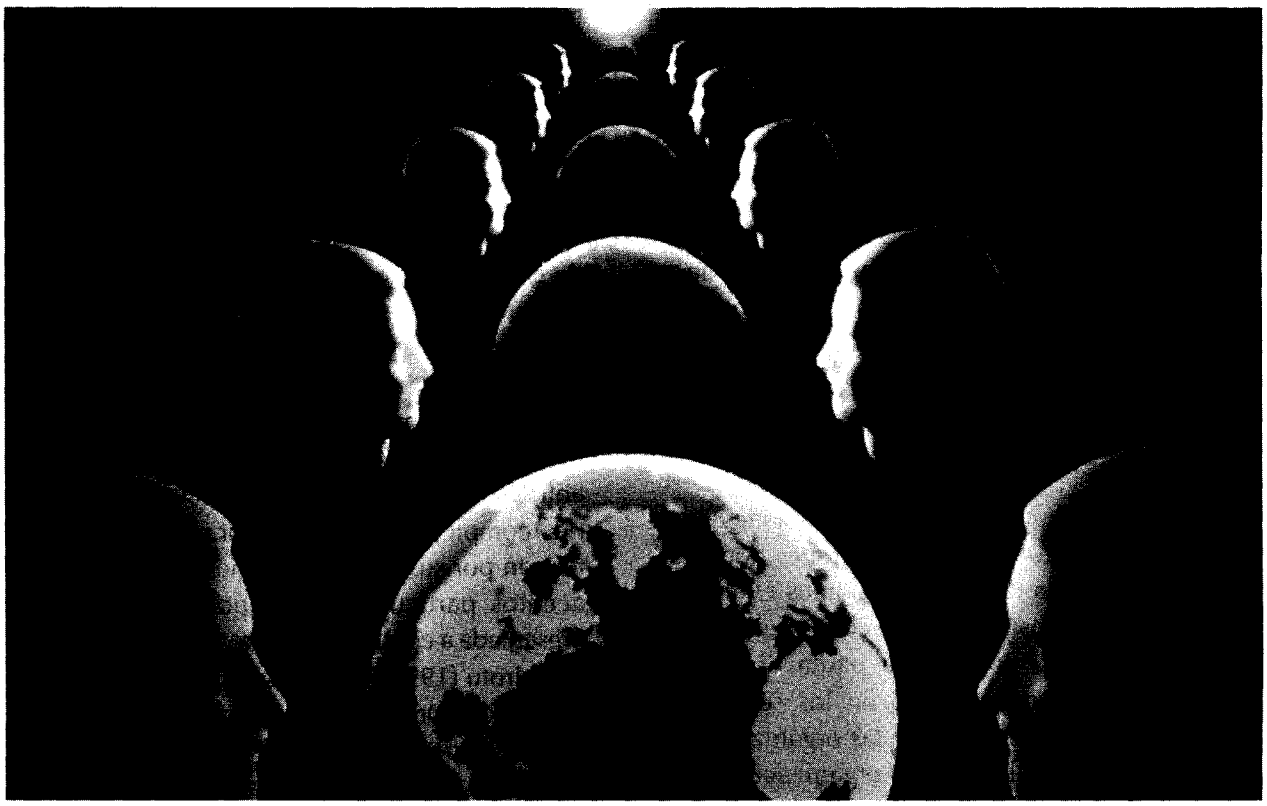
El término de cultura fue introducido a la teoría de la gestión por la escuela de las relaciones humanas. Posteriormente, en la década de los años cincuenta, los estudios realizados por Elliot Jacques del Instituto de Tavistock dieron una nueva pauta al análisis organizacional, lo cual produjo en los sesenta un concepto nuevo para entender a las organizaciones.

La importancia de la cultura organizacional fue puesta en relevancia en el campo de la gestión y teoría organizacional a partir de la publicación del libro *En búsqueda de la excelencia* de Peters y Waterman (1982); el éxito de este libro radicó en el hecho de vincular el logro de los objetivos de la organización con la creación de una cultura organizacional fuerte.

De esta manera, la teoría de la organización y la de gestión se acercan a la antropología, retoman sus diferentes conceptos teóricos sobre cultura, su metodología y estructura de pensamiento y los aplican al análisis organizacional para determinar, en primera instancia, la influencia de la cultura en el funcionamiento y la eficiencia organizacionales. Los antropólogos culturales han presentado diversas teorías complejas sobre la cultura, las cuales se caracterizan por sus presuposiciones, hipótesis, axiomas y acentos particulares. La tipología de las escuelas presentada a continuación, proviene del texto de Allaire y Firsirotu (1992), en ella se ofrece una estructura útil para la comprensión de los diferentes puntos de vista y además permite hacer la vinculación con los conceptos de cultura de la teoría de la organización y la de gestión.



Fuente: Allaire y Firsirotu (1992).



El esquema anterior nos indica que la cultura ha sido estudiada de dos maneras: como un sistema de ideas y como un sistema sociocultural. Para el primer caso, la cultura y la sociedad son cosas distintas; en estas escuelas la cultura se manifiesta en diversos procesos, estructuras y productos cognoscitivos; dicho de otra manera, en estas escuelas la cultura es un sistema de conocimientos aprendidos para juzgar, percibir, creer, evaluar, actuar (escuela cognoscitiva); o bien, se compone de un sistema simbólico colectivo, de tal manera que los fenómenos culturales son la consecuencia de procesos mentales subconscientes (escuela estructuralista); o la cultura consiste en un conjunto de procesos cognitivos estandarizados que crean un marco general (escuela equivalencia mutua) o simplemente es un sistema de significados y símbolos colectivos (escuela simbólica).

Las escuelas que entienden a la cultura como un sistema sociocultural, están divididas en dos: las sincrónicas (funcionalista y funcional estructuralista) que se preocupan por el estudio de la cultura en momentos históricos precisos y en lugares bien definidos; y la diacrónica (histórico funcionalista y ecológico–adaptacionalista) que se ocupa de la dimensión temporal y los procesos esenciales para el desarrollo de culturas particulares.

Esta clasificación de los conceptos de la antropología cultural proporciona a Allaire y Firsirotu una cantidad de nociones diferentes que les sirven para examinar y ubicar los conceptos de cultura presentes en la teoría organizacional y en las obras que tratan de gerencia.

Cada una de las escuelas mencionadaas genera diversos escritos dentro de la teoría organizacional. Los autores proponen que estos escritos sobre teoría organizacional y gerencia contienen diferencias profundas en cuanto a los factores identificados como influencias dominantes sobre el desarrollo de la cultura y de la estructura de un sistema social. Proponen los siguientes tres como factores principales:

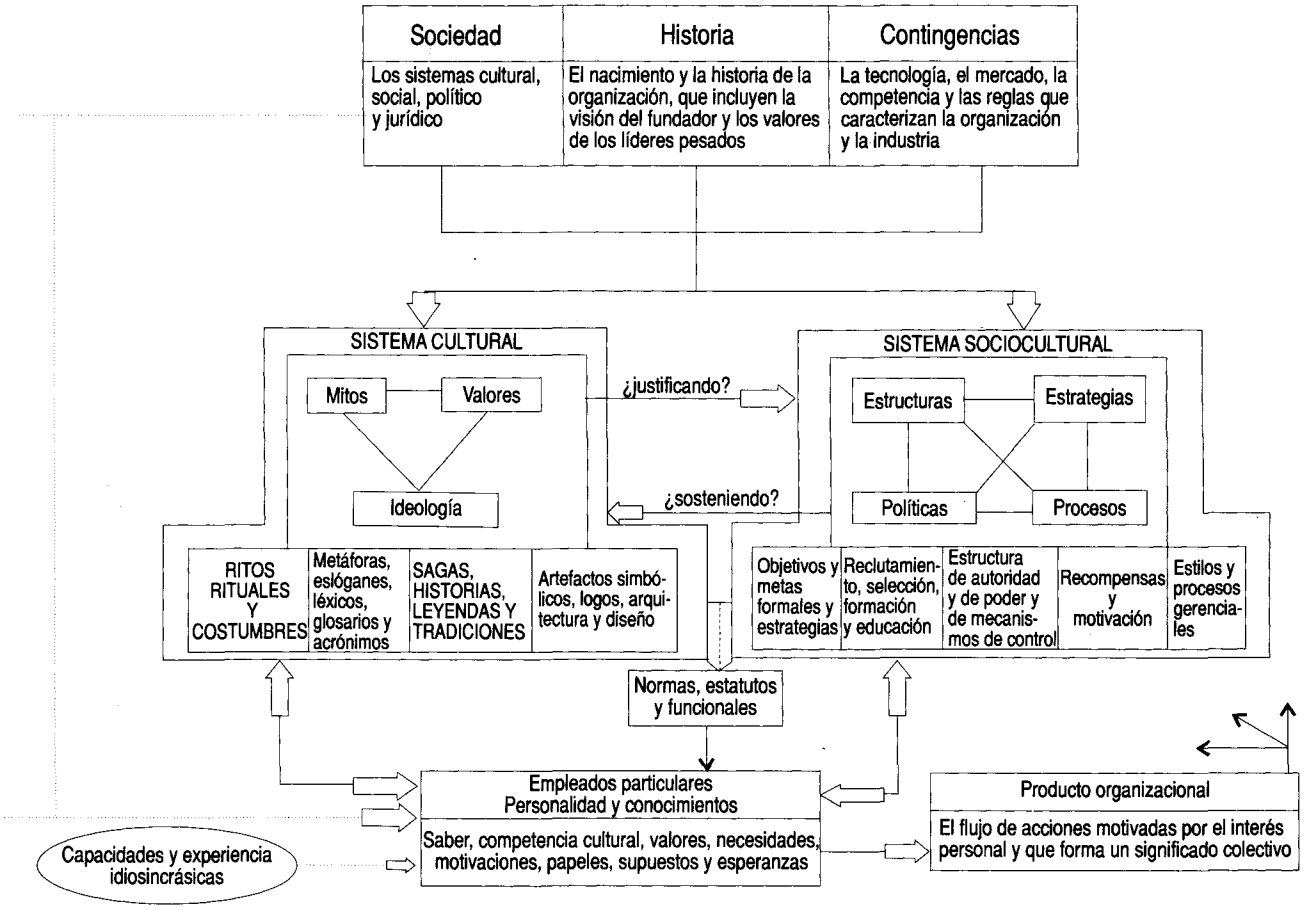
- Los valores y características de la sociedad circundante (funcionalismo estructuralista, estudios interculturales sobre las organizaciones y los procesos de gerencia).
- El pasado de la organización y la orientación que le han dado los antiguos dirigentes (difusionismo histórico, institucionalismo).
- Factores de contingencia como la tecnología, las características de la industria, etcétera (adaptacionismo ecológico, teorías de contingencia).

En la práctica, según los autores, estos tres factores actúan simultáneamente para crear la cultura específica de una organización (Allaire y Firsirotu, 1992). En el mismo texto, los autores presentan un esquema

que destaca la cultura organizacional como un sistema particular de símbolos, influido por la sociedad circundante, por la historia de la organización y por sus líderes pasados, así como también por diferentes factores de contingencia. De esta manera, la cultura no es un elemento estático, sino una materia prima viviente utilizada de manera diferente por cada empleado y trasformada por ellos durante el proceso de decodificación de los acontecimientos organizacionales (*ibid*). En consecuencia, proponen que la cultura organizacional es una herramienta eficaz para la interpretación de la vida y del comportamiento organizacionales y para la comprensión de los procesos de decadencia, adaptación y cambio radical en la organización. Porque las organizaciones son creaciones sociales y creadoras de significados (*ibid*).

Como vemos en este esquema conceptual sobre cultura organizacional, éste se basa en el concepto simbólico de cultura y de acuerdo con éste, las organizaciones tienen tres componentes básicos: un sistema socioestructural (los objetivos y metas formales de la organización, su estructura de autoridad y de poder, los mecanismos de control, motivación, reclutamiento etcétera); un sistema cultural (constituido por los mitos, ideologías y valores de la organización así como sus rituales, ceremonias, cuentos leyendas, folclor, etcétera) y los empleados participantes los cuales tienden a elaborar una imagen coherente de la realidad con el fin de comprender el universo organizacional *(ibid)*. Una de las preguntas, que nos podríamos hacer enseguida sería ¿cómo se forma la cultura en la organización? Para dar respuesta a esto podemos ayudarnos de la propuesta de Edgar

Esquema conceptual de la cultura organizacional



Fuente: *ibid.*

H. Schein que a continuación presentamos en un cuadro:

Formación de la cultura en los grupos

Etapa	Suposición dominante	Enfoque de grupo
– Confrontación dependencia/autoridad	Un líder guía al grupo para el máximo beneficio de éste	Selección del líder
– Interacciones personales, diferenciación de funciones, relaciones entre iguales.	El grupo tiene éxito y los miembros se llevan bien entre ellos	Consenso normativo, armonía
– Creatividad/estabilidad	El grupo puede ser innovador y estable al mismo tiempo	Continuidad y realización del equipo
– Supervivencia/crecimiento	El grupo se mantiene, por lo que debe "estar en lo cierto"	Atención del grupo: *Status quo*/resistencia al cambio

Fuente: Hodge, Anthony Gales (1988), *Teoría de la organización*, Madrid, Prentice Hall Iberia. Quienes tuvieron como fuente: Harrison M. Trice y Janice M. Beyer (1984), "Studying Organizational Culture Through Rites and Ceremonials", *Academy of Management Review 9*, núm. 4, octubre.

Según Schein, la primera etapa del desarrollo cultural gira alrededor de cuestiones de dependencia y autoridad, siendo el punto central la decisión de quién será el líder del grupo; el grupo busca a alguien que guíe, y el tipo de persona que se selecciona para esta tarea es indicativo de los valores y normas del grupo (Hodge, 1988). La segunda etapa implica cuestiones de confrontación de intimidad, diferenciación de roles y relaciones de igualdad; los primeros esfuerzos con éxito para tratar los temas de autoridad, de la primera etapa, es probable que produzcan tanto un sentimiento de éxito como una satisfacción por la pertenencia que probablemente perdure un largo periodo de tiempo (*idem*). Durante la tercera fase deben confrontarse los problemas de creatividad y estabilidad. El grupo empieza a enfrentarse con los enfoques innovadores que llevaron a su éxito inicial, a medida que esta innovación y creatividad entra en conflicto con las necesidades de orden y estabilidad (*idem*). Y, por último, la cultura del grupo u organización únicamente madura al tener que hacer frente a cuestiones de supervivencia y crecimiento, aprendiendo la necesidad de ser flexibles y adaptarse a las condiciones cambiantes de su entorno cuando su supervivencia se ve amenazada (*idem*).

Ahora bien, durante todo este desarrollo las organizaciones gestan sus ritos, rituales, ceremonias, símbolos, lemas, lenguaje, mitos, historias, etcétera; veamos por ejemplo que los ritos, rituales y ceremonias mantienen unida a la organización; de hecho, se requiere que los miembros de ésta se reúnan para realizarlos, recordemos "El Seminario" en Dallas de Mary Kay Cosmetics, o la entrega de borregos al mejor desempeño de ITESM, presentados al inicio de este artículo. Los logos y las marcas (símbolos y lemas) son indicadores de los valores y creencias de la organización; por ejemplo la estrella de tres puntas de Mercedes Benz es un símbolo de lujo y alta calidad. Las organizaciones también crean su leguaje, por ejemplo, en los parques Disney no hay "clientes" sino "invitados"; no hay "empleados" sino "miembros del reparto"; los "anfitriones de seguridad" (no policías) investigan "incidentes" no "accidentes", porque en Disney nunca hay accidentes.

Dentro de los mitos y las historias que se gestan en la cultura organizacional recordemos a "La Planchada" del Hospital Español; es más casi todos los hospitales tienen "su" Planchada; pero también hay historias más reales como la de Lee Iacocca salvador de Chrysler del caos y la crisis financiera, en la década de los ochenta. Iacocca fue el gran hombre que estuvo al frente de Ford cuando desarrolló los autos Mustang y Cobra, o la ya citada Mary Kay Ash, quien de simple vendedora de Stanley Home Products, formó la empresa que ahora es quizá la organización más importante a nivel mundial en venta directa.

Conclusiones

El fenómeno organizacional ha sido abordado desde diferentes perspectivas y analogías que han derivado en que la organización pueda ser considerada como una máquina, un organismo, un cerebro, un sistema político, una cárcel psíquica, un instrumento de cambio y transformación o como un sistema de dominación.

Pero desde que Japón impresionó al mundo con su gran desarrollo, y cuando una de las explicaciones para este gran desarrollo fue que las empresas japonesas habían trasplantado su cultura ancestral al interior de las organizaciones, dando como resultado que todos los valores de la cultura japonesa se encontraran al interior de las organizaciones, los ojos

se pusieron sobre el fenómeno de la cultura. Así pues, tenía que entenderse a las organizaciones por su cultura.

De esta manera, los teóricos de la organización prestan atención al fenómeno cultural, sobre éste ya habían avanzado los antropólogos y los sociólogos, principalmente, y se habían formado diferentes escuelas para explicarlo. Para ellos la cultura es un fenómeno social, es un producto histórico complejo y coordinado de formas compartidas por los hombres. La cultura son abstracciones de la realidad, construcciones mentales que cristalizan en acciones sociales, moldeando así la conducta pública y privada de todos los individuos; este código socialmente establecido es necesario para la reproducción del todo social.

La cultura con sus elementos (símbolos, valores, normas, costumbres, tradiciones, etcétera) está presente en lo cotidiano, en el comer, en el beber, en el amar; en todas aquellas cuestiones que creemos banalidades cristaliza la verdadera cultura del grupo social. La cultura, permea el todo social así que también es trasladada a las organizaciones por tanto, entenderla se torna importante en la comprensión del fenómeno organizacional.

El término cultura es introducido por la escuela de relaciones humanas a la teoría de gestión y organizacional. Estas teorías se acercan a la antropología, retoman sus conceptos, metodología y estructura de pensamiento para entender el funcionamiento y eficacia de las organizaciones.

Se empieza a pensar la cultura organizacional como un sistema particular de símbolos influido por la sociedad circundante, por la historia de la organización, por sus líderes pasados, así como también por diferentes factores de contingencia (tecnología, características de la industria, etcétera). Así, la atención se centra en las manifestaciones culturales: ritos, ceremonias, mitos, leyendas, símbolos, etcétera, y todo aquello cotidiano a lo cual no se prestaba atención por banal, hoy está en el centro de la escena. Es por ello que este artículo inicia recordando ceremonias, rituales, leyendas e historias de algunas organizaciones, porque hay que entenderlas, porque éstas son manifestaciones de la cultura organizacional, la cual es una herramienta eficaz para la interpretación de la vida y del comportamiento organizacionales y para la comprensión de los procesos de decadencia, adaptación y cambio radical en la organización.

En el presente trabajo se ha querido iniciar el análisis de lo que se entiende por cultura y su paso a las organizaciones en lo que ha dado en llamarse cultura organizacional; el trabajo está en cierne. Aquí solo tenemos el primer acercamiento.

Fuentes Bibliográficas

Allaire y Firsirotu (1992), "Teorías sobre la cultura organizacional", *Cultura organizacional,* Abravanel *et al.* coord., Colombia, Editores Legis.

Bell, Daniel (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo,* México, CNCA/Alianza Editorial Mexicana.

Chihu, Aquiles (1995), *Sociología de la cultura,* México, UAM–I.

Gibson *et al.* (1987), *Organizaciones: conducta, estructura, procesos,* México, Nueva Editorial Interamericana.

Gómez Cabranes, Leonor (1994), "La cultura de la empresa", *Sociología para la empresa,* Antonio Lucas Marín, coord., Madrid, McGraw Hill.

Hall, Richard (1996), *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados,* México, McGraw Hill.

Hodge, Anthony y Gales (1988), *Teoría de la organización,* Madrid, Prentice Hall Iberia.

Ibarra Colado, Eduardo (1990), "Complejidad organizacional o la conquista de lo incierto –estrategia, estructura y evento", *Organización y sociedad: el vinculo estratégico,* México, UAM–I.

Maffesoli, Michel (1995), "Genealogía de la cultura", *Sociología de la cultura.* Aquiles Chihu, coord., México, UAM–I.

Montaño Hiroshe, Luis (1989), *Recortes. Ensayos sobre organización,* México, UAM–I.

Morín, E. (1983), *El paradigma perdido,* Barcelona, Kaidos.

Perrow, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones,* Madrid, McGraw Hill.

Solís Pérez, Pedro C. (1994), "Cultura organizacional y trasferencia de modelos organizacionales: Un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural", *Argumentos para un debate sobre la modernidad: aspectos organizacionales y económicos,* México, UAM–I.

Publicaciones Periódicas

Espinosa, Elvia y Rebeca Pérez (1994), "Cultura en México y su impacto en las empresas", *Gestión y estrategia,* julio–diciembre, UAM–A.

Medina S., César y Mónica Espinoza E. (1998), "Cultura organizacional: dos caras de un mismo servicio", *Gestión y estrategia,* julio–diciembre, UAM–A.

Otras Fuentes

Giménez, Gilberto (1999), "La investigación cultural en México. Una aproximación" (ponencia), *Primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales,* México, abril 19-23.

Aproximación al problema del objeto de estudio de la administración

Rafael Garciacastillo y Cruz
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Las publicaciones en administración no suelen convocar a la investigación de temas epistemológicos ni los investigadores de esta disciplina se ocupan de ellos; esto pese a que tales temas incluyen la identificación del objeto de estudio, de importancia para la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y el desarrollo de toda rama del conocimiento; de ahí que en la docencia, especialmente en las unidades de carácter introductorio y metodológico, se carezca de un material necesario. Como consecuencia, el objeto de estudio de la administración no ha sido suficientemente identificado y precisado; los diversos autores se han ocupado de aspectos sin duda de importancia, de aquello que acorde a su juicio lo constituye, pero su formación profesional, frecuentemente ajena a la disciplina que nos ocupa, ha limitado y parcializado su visión.

Los administradores de empresa proponen la existencia de una sola administración que habría de incluir al ámbito gubernamental y al empresarial, objeto amplio en extremo, que hace necesario identificar especialidades, cosa que no se ha hecho. El estudio de la administración pública enfoca como objeto el interior del Estado, lo que propicia un estudio insuficiente de las interrelaciones con la sociedad, la economía y otros Estados. De otro lado, los administradores de empresa se ocupan únicamente del interior de las empresas, como si éstas existieran en un vacío social e histórico; así, se han omitido importantes temas de interés para los administradores. Característica notoria en los textos de administración es el alejamiento de la realidad. No dan cuenta, como sería de esperar, de lo que acontece a empresas y gobiernos; los efectos de la actuación de tales entidades respecto de la sociedad, la economía y la ecología, temas que son responsabilidad de los administradores. Uno de los factores causales del problema es que la definición de la administración adolece de serios problemas. Como consecuencia, el desarrollo de la disciplina pareciera estancado: los profesionales de la administración no administran; no atienden problemas que son de su competencia, y las innovaciones en el área administrativa las realizan profesionales de otros campos.

El objetivo del presente trabajo reside en explicar en qué consiste la identificación del objeto de estudio de la administración, cuál es su utilidad, en qué estado se encuentra. Asimismo, el proveer material para la enseñanza aprendizaje, promover el interés y la discusión del tema en la comunidad académica y aproximar al estudio del tema.

El tratamiento del tema se limita a la administración en general. En consecuencia, enfocamos la administración pública y la administración de empre-

sas en el ámbito de los países desarrollados y los subdesarrollados de sistema capitalista en la época actual. El presente trabajo es de carácter epistemológico; su validación deber remitirse a la contribución para la enseñanza, aprendizaje, investigación y desarrollo de la disciplina. En tanto que la bibliografía relacionada con la epistemología en administración es inexistente, nos remitimos a la bibliografía respectiva de carácter general y de las ciencias sociales.

Es factible avanzar en la identificación y precisión del objeto de estudio de la administración a partir de clarificar e identificar la utilidad del tema, utilizar el significado lingüístico simple de la palabra administración; integrar los elementos que han enfocado los diversos autores, identificar e incluir nuevos temas de interés para los administradores; y así como vincular teoría y práctica.

La identificación clara y precisa del objeto de estudio es uno de los importantes cimientos para el desarrollo de toda disciplina, puesto que orienta a los estudiosos en cuanto a la realidad a que se refiere su conocimiento, realidad a la cual pueden remitirse para ampliar, profundizar, actualizar y comprobar la certeza de teorías y técnicas disponibles; sin tal elemento se corre el riesgo de adoptar conocimientos desactualizados, insuficientes o inválidos; pueden dejar de lado asuntos que les conciernen y pretender otros fuera de su competencia. El desarrollo en la identificación del objeto de estudio implica, además, profundizar en la estructura del mismo, lo cual da lugar a la identificación de posibilidades y necesidades de especialización, tema de importancia mayor para el fortalecimiento de la profesión y de sus estudiosos. Avanzar en la identificación y precisión del objeto de estudio representa un fundamento necesario para el desarrollo del método especifico de estudio de la disciplina, lo cual demanda contacto indispensable de los especialistas en el objeto de estudio, con la práctica.

Se entiende por objeto de estudio el fenómeno o conjunto de fenómenos cuyo conocimiento, suficientemente desarrollado, da lugar a una ciencia. Todo objeto de estudio se constituye de dos elementos: el empírico y el teórico. El elemento empírico es la realidad que da lugar a determinado conocimiento; el elemento teórico es precisamente el conocimiento. Por ejemplo, hipotéticamente, si las empresas constituyeran el elemento empírico, el conocimiento acerca del las empresas representaría al elemento teórico; las empresas y su conocimiento, conjuntamente, constituirían el objeto de estudio de la administración de empresas. Se entiende que los estudiosos de una disciplina, para su formación deben conocer ambos elementos. En general, construir o adquirir conocimiento implica una amplia problemática, misma que se expresa en preguntas: ¿cuál es el objeto que se pretende conocer?, ¿cuáles son sus límites?, ¿qué interacciones mantiene con su contexto?, ¿cuál es la tendencia al cambio del objeto?, ¿cuál es el propósito de conocerlo?, ¿cómo abordar su estudio?, ¿cómo comprobar la certeza del conocimiento obtenido?, etcétera.

Las últimas preguntas conciernen al método, pero conviene considerarlas a efecto de establecer la debida correspondencia entre objeto y método. Es posible y deseable ir más allá de la simple identificación del objeto. Por ejemplo, una manera de determinar su identificación sería clasificarlas según el sector de la economía al cual pertenecen –primario, secundario, terciario–, lo cual permitiría especializar el estudio y profundizar en las características que la actividad empresarial impone: agrícola o pecuaria; minera, metalúrgica o de extracción; de transformación, manufactura o industrial; comercial o de servicios. U otras como financiera, educativa, etcétera. Como puede apreciarse, la clasificación cada vez más detallada apoya el descubrimiento de características particulares y generales; éstas pueden ser parte de la educación básica profesional y aquéllas mostrarían oportunidades de posgrado.

Necesidad de diferenciar el objeto del propósito de estudio

En general el estudio de las diversas disciplinas tiene tres propósitos: ejercer la actividad profesional correspondiente, resolver los problemas que competen a la profesión y desarrollar la profesión. Al revisar el cumplimiento de tales propósitos en cuanto a la administración encontramos preocupantes resultados:

- Los administradores no administran (Livingstone, 1993); las empresas suelen ser administradas por ingenieros y en el Estado predominan abogados, ingenieros y economistas.
- Importantes problemas concernientes a gobiernos y empresas no son abordados por textos, planes de estudio ni investigaciones en administración –como son el persistente déficit comercial externo y la dependencia financiera que los países subdesarro-

llados padecen desde décadas atrás (Garciacastillo, 1998).
- Las innovaciones en administración las producen profesionales de otras especialidades (ingenieros, psicólogos, sociólogos, economistas, abogados, etcétera) en lugar de administradores.

Esta situación induce a pensar que los cimientos de la profesión deben revisarse y fortalecerse. Especialmente importante es el desarrollo de una epistemología específica para la investigación, las mejoras de la formación científica y metodológica de los futuros profesionales; el perfeccionamiento de la identificación y precisión del objeto, propósitos y métodos de estudio, y la vinculación de los estudiosos con la práctica.

Necesidad de distinguir el elemento teórico respecto del empírico

Debe resaltarse que, si bien en una primera aproximación los estudiosos se remiten exclusivamente al elemento teórico, al conocimiento disponible, a los textos –desde luego necesario–, esto resulta insuficiente e inadecuado para una formación superior, para la cual son indispensables el estudio directo y la interacción con el elemento empírico: no es posible el aprendizaje sin el contacto del estudioso con la práctica (Piaget, 1973: 85-112). Más aún, si se trata de trabajo de investigación, que implica la actualización, validación y desarrollo del conocimiento existente. Permanecer en el estudio del conocimiento elaborado es dar por actual, válido y acabado dicho conocimiento, lo cual conduce al debilitamiento de la profesión y del profesional, a la aceptación de teorías y técnicas inadecuadas o desactualizadas: a la renuncia de conocer la realidad.

Estudiar la realidad es indispensable

Si bien el conocimiento refleja la realidad, no llega a ser reflejo fiel de la misma, puesto que la realidad es infinita; en consecuencia, el conocimiento disponible es siempre una aproximación imperfecta e incompleta. Además, debe resaltarse el hecho de que la realidad tiene una existencia propia y autónoma, evoluciona independientemente del sujeto que conoce. En cambio, el conocimiento tiene una existencia dependiente: no evoluciona, no se actualiza ni desarrolla por sí mismo, no puede hacerlo si el investigador no lo induce por medio de su propio contacto con la realidad.

Aseverar que conocimiento y realidad son la misma cosa, y que al estudioso le basta con dominar la teoría, es un grave error que conduce a la imposibilidad de validar, actualizar y desarrollar dicho conocimiento. Para explicarlo tomemos el ilustrativo ejemplo de la imagen de una persona en el espejo, si bien la imagen pudiera parecer perfecta, no es, de manera alguna, suficiente para conocer a la persona. El conocimiento está muy lejos de la perfección de la imagen en el espejo; pudiera semejar más el retrato realizado por un pintor: por más avanzada que sea la técnica del retratista, el retrato jamás llega a reflejar fielmente la persona retratada en todas sus dimensiones; además de carecer de profundidad, no refleja la acción del sujeto; permanece sin cambios salvo el natural deterioro, en tanto, la persona retratada crece, entra en contacto con otras personas, se desarrolla, cambia, se reproduce, envejece y muere: nadie podría conocer a una persona por su retrato.

El retrato, el conocimiento, es siempre una aproximación en extremo limitada. El conocimiento surge de la interacción del hombre con la realidad en la práctica, y ha de regresar a ella para comprobarse en la práctica misma; conocimiento que no se vincula con la realidad, resulta limitado. Reconocemos que el razonamiento y la especulación juegan importante papel preparatorio en la exploración de la realidad; lo que señalamos es la necesidad de llegar a tal exploración. Pero, más aún, el aprendizaje de la administración requiere que el estudioso entre en contacto con la práctica, en el sentido amplio del término, desde la observación más incluyente, no sólo dentro de empresas y Estado; esto desde luego no niega la necesidad de acercamiento e interiorización en las organizaciones. En el caso de la administración nos percatamos de que el conocimiento no está debidamente atendido y que, en consecuencia, docentes e investigadores tenemos una excelente oportunidad al estudiar empresas y gobiernos respecto de la sociedad, el ambiente, los recursos naturales y la educación.

La investigación es una tarea interminable

El ejemplo del estudio del ser humano ayudará a comprender la naturaleza inacabable de la investi-

gación. Por ejemplo, aun si se cuenta con modernas y excelentes fotografías en diferentes planos, profundidad, ángulos y acercamientos –microscópicos incluso–, no llegan a bastar para conocer plenamente la anatomía, el funcionamiento, la fisiología, la conformación celular, intracelular, y demás elementos susceptibles de ser conocidos. Precisamente el ser humano es objeto de estudio de diversas disciplinas: desde las ciencias médicas, hasta las ciencias sociales y humanísticas; el mismo objeto es compartido por diversos especialistas, con diferentes propósitos y métodos, y aun así estamos, estaremos siempre, lejos de llegar a un conocimiento acabado, de agotar el estudio del objeto, de conocer al ser humano en toda su magnitud y posibilidades. Se hace necesario, entonces, continuar en el desarrollo, actualización y validación del conocimiento de manera permanente.

El caso de la administración no es excepción, por ello necesita desarrollar la identificación y precisión del objeto de estudio, para poder dedicarse con acierto y sin desviaciones al estudio de la realidad. Esto no ha sido comprendido del todo por los profesionales y docentes en administración, lo que se manifiesta en la escasa investigación y publicaciones, así como en desorientación respecto de los temas susceptibles de investigar.

El conocimiento es infinito

Un ejemplo ilustrativo lo constituye la física, la cual a mitad del siglo XX contaba con la física atómica, que pronto dio lugar a la física nuclear y después la cuántica; en menos de cincuenta años aparecieron tres profundas y complejas ciencias a partir del estudio de las más pequeñas partículas que podamos imaginar. La administración pareciera el caso opuesto: con un enorme objeto de estudio la disciplina parece permanecer atascada en estudios redundantes, con escasa referencia a la realidad; los investigadores hacemos teorías de teorías, libros de libros, mientras una riquísima y compleja realidad espera pacientemente por ser estudiada; importantes problemas de interés para los administradores pasan desapercibidos por textos y planes de estudio, los profesionales de la administración permanecen en el estudio del elemento teórico, no nos ocupamos lo suficiente de estudiar e influir en la realidad.

La identificación clara y precisa del elemento empírico de la administración, de la realidad a estudiar, es requisito previo para hacer posible su estudio. Y debemos señalar que el adoptar una visión estrecha de la realidad sin ubicarla en un contexto social e histórico también es insuficiente, puesto que ni las empresas ni el Estado existen en el vacío, y la actuación de esas entidades trasciende la población y su hábitat.

Estado de la identificación del objeto de estudio de la administración

Henry Taylor, además de otros autores clásicos, se ocupó de los procesos de trabajo, máquinas, herramientas, instalaciones y aspectos organizativos como objeto de estudio; el rechazo de los trabajadores a estas técnicas las puso en entredicho. Autores de administración de empresas asumen como objeto de estudio el llamado proceso administrativo –desarrollado por Henry Fayol a principios de siglo. Esta corriente omite la interacción de la administración con lo administrado, supone que la administración es la misma, lo que cambia es lo administrado. Elton Mayo y otros autores formados en sociología señalaron que las teorías clásicas habían omitido al hombre, y propusieron como centro de atención grupos, relaciones informales y liderazgo. Autores con formación básica en psicología plantearon que actitudes, motivación y conducta constituían la esencia de la administración; ambas propuestas dieron origen a la escuela o teoría de las relaciones humanas, empleada principalmente en la administración de personal, la cual, sin embargo, no erróneamente resta importancia a las relaciones sindicales.

Autores formados en ciencias exactas ponen énfasis en aspectos cuantitativos y han dado origen a la teoría de decisiones e investigación de operaciones, de gran utilidad pero de estrecho espectro en cuanto al enfoque de problemas sociales, políticos y humanísticos. La Universidad de Harvard, con su método de casos ha enfocado empresas, gobiernos y países, lo cual muestra amplias posibilidades de contribuir a la identificación del objeto de estudio, si se consideran las relaciones sociales de producción, las formas de propiedad y el desarrollo de las fuerzas productivas. Algunos especialistas han propuesto como objeto de estudio los sistemas; naturalmente en un concepto tan amplio cabe cualquier cosa, por lo cual pudiera tener posibilidades, pero habría de considerar

aspectos socio económicos y políticos. Los administradores públicos, desde Maquiavelo, se han ocupado del poder, del gobernante, más adelante del poder político social y sus instituciones; algunos consideran que sólo el poder ejecutivo ejerce funciones de gobierno; otros consideran que es el Estado; algunos más ponen énfasis en la separación de política y administración, atribuyéndole a ésta aspectos meramente auxiliares.

El sistema jurídico se ha contemplado como objeto de estudio por los abogados autores en administración pública, ya que formaliza, legitima y da vigencia a las instituciones representativas del poder social. Los economistas enfatizan aspectos como mercado, costo beneficio y utilidad marginal; la economía política (poco estudiada por los administradores) enfatiza el proceso de producción, distribución, cambio y consumo en los diversos modos de producción determinados por las formas de propiedad, las relaciones sociales de producción y el desarrollo de las fuerzas productivas. Otros, en cambio, proponen a las organizaciones como objeto de estudio y, aceptando la influencia de lo administrado sobre la administración, diferencian las áreas funcionales: finanzas, comercialización, producción y personal, pero omiten diferenciar las organizaciones públicas y empresariales, dejan fuera el contexto con que interactúan las organizaciones, y omiten la función de investigación y desarrollo, punta de lanza de empresas y países líderes. En las décadas de los años ochenta y noventa la calidad fue el punto de referencia de las teorías en boga, lo que obligó a ampliar el concepto; las posibilidades de la teoría de la calidad total se reducen al dejar fuera el estudio de la naturaleza del sistema económico social que da vigencia al sistema de libre mercado, así como a las consecuencias y limitaciones que tal sistema impone a personas, empresas, gobiernos y administración.

En la actualidad se observa una tendencia ecléctica en la consideración del objeto de estudio, manifiesta en la incorporación en menor o mayor medida de aspectos propuestos por los autores pretéritos. Sin embargo, no existen estudios espistemológicos para darles la solidez metodológica necesaria. Las teorías de la administración han proliferado de tal modo que existe tendencia a menospreciarlas y señalarlas como simples modas, en alusión a una escasa seriedad y corta vida. Naturalmente, cada nueva teoría señala las deficiencias de las antecesoras y se propone como panacea poseedora de la verdad científica. Esto ha derivado en una generalizada pérdida de confianza en la cientificidad de los autores, lo cual se justifica, pues se puede observar que con frecuencia se trata de propuestas con fines comerciales más que científicos o académicos.

Estado de la definición de la administración. Muestra de definiciones semánticas

Desde un punto de vista meramente lingüístico, saber qué es la administración es sencillo; las referencias que proporcionan los diccionarios y la Real Real Academia de la Lengua Española son las siguientes:

Administrar significa gobernar, regir, cuidar. Son sinónimos de administrar: dirigir, mandar, tutelar, conducir, presidir, regentar, supervisar, comandar. En fin, toda acción que signifique gobierno, ejercicio de autoridad, de mando, de poder (ver diversos diccionarios de sinónimos).

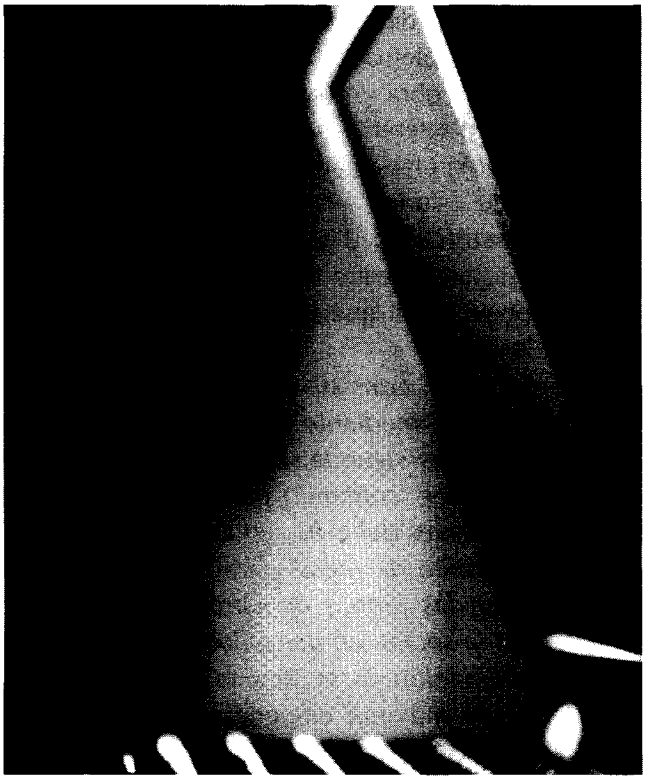
Administrador es el que administra. Son sinónimos de administrador: gobernador, rector, director, regente, presidente, jefe, gerente, supervisor, intendente, comandante, ministro, gestor, tutor, etcétera. Es decir, todo aquel que ejerce autoridad, control, mando.

Administración significa acción de administrar. Son sinónimos de administración: gobierno, gestión, dirección, intendencia, presidencia, mandato, gerencia. Otros significados semánticos de administración:

- Conjunto de conocimientos relativos al gobierno y las empresas.
- Empleo, profesión u oficio del que gobierna o colabora en el gobierno y dirección de empresas.
- Órgano de gobierno o dirección.
- Conjunto de instituciones de gobierno, especialmente el poder ejecutivo
- Lugar desde donde se gobierna.

Concepto jurídico de administrador

Para efectos legales, el administrador es responsable de los actos del organismo a su cargo, en tanto que es la figura central que ejerce la autoridad y control. En México el administrador único es nombrado por los propietarios o la asamblea de accionistas, por el consejo de administración o el órgano responsable superior. Desde luego que el propietario de una empresa puede ser a la vez directamente el admi-



nistrador de la misma; el nombramiento ha de ser realizado ante notario y Registro Publico de la Propiedad y el Comercio.

Muestra de definiciones de los autores en administración

Existen prácticamente tantas definiciones como autores: *La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios de acuerdo a los cuales los programas cooperativos son realizados con eficacia* (Marshal Dimock). Nótese que para este autor toda la administración pública es conocimiento técnico, técnicas de gerencia, no hay más.

Administración: actividad de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes (Herbert A. Simon). Para este autor la administración es sinónimo de cooperación, la cual desde el punto de vista del lenguaje no es acertada.

En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política (Pedro Muñoz Amato). Acierta en referir la administración pública como gobierno; no enriquece el concepto e introduce elementos que lo hacen confuso: ¿qué debemos entender por conjunto de conducta humana?

Este término amplio incluye todos los organismos autónomos, departamentos ministeriales, y otras organizaciones que pertenecen o están bajo el control directo del gobierno. Incluye instituciones como el banco central, seguridad social, comisiones e instituciones de regulación, el gabinete, la policía, y todos los demás cuerpos mediante los que puede ejercerse control sobre el comportamiento de las empresas y las economías domésticas. (Richard Lipsey). En síntesis: conjunto de instituciones del Estado. Incompleta, no aporta elementos nuevos.

Administración Pública (es) la técnica para lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de orden público (Lourdes Ortiz G). La administración pública es sólo técnica, no existe fenómeno de la realidad al que referirse.

[...] *la administración científica consiste fundamentalmente en principios generales y determinada filosofía que puede aplicarse de distintas maneras* (Frederick Winslow Taylor). Al considerar a Taylor "padre de la administración" se alude, implícitamente, a la administración como elemento teórico, puesto que, evidentemente, el fenómeno como parte de la realidad existe desde que aparece el trabajo subordinado y los gobiernos primitivos, desde que aparece dominación de unos sobre otros.

Considerar que la administración aparece con Taylor o con la revolución industrial es dar preeminencia a lo abstracto, a lo imaginario sobre lo real, lo que trae como consecuencia *que lo imaginario parezca real y lo real imaginario* (Puiggrós, 1980); propiciar la creencia de que el elemento teórico y el elemento empírico son una sola cosa. Sin embargo, nótese que Taylor alude a la realidad cuando dice: [...] *hasta ahora la administración ha sido a ojo de buen cubero* [...]; desde luego se refiere a la dirección de los grupos de trabajo. Taylor tenía claro que administrar significa dirigir, en cambio cuando habla de principios generales y determinada filosofía, se ocupa del objeto teórico, de los conocimientos y prescripciones acerca de dirigir. Propone administrar científicamente, lo que supone aplicar los mencionados principios generales y determinada filosofía. Ello, desde luego, es un abuso del término (científico), para promocionar la técnica del autor, en función de la deificación de la ciencia, propia de esa época.

Lo importante del caso es notar la mezcla del elemento teórico con el elemento empírico que, como ya hemos señalado, es de suma importancia distinguir. Al estudiar la obra de Taylor se aprecia que la esencia de su método es la observación, análisis, experimentación de aspectos físicos de la producción industrial, el rediseño de métodos de trabajo y dirección. He aquí la clave: para definir principios generales se requiere acudir a la realidad y, en consecuencia, se requiere definirla. ¿Qué posibilidad tiene quien considera que la administración es una ciencia pero no sabe qué fenómenos de la realidad nutren el conocimiento respectivo? Ninguna, desde luego. Taylor no estaba equivocado, sino sus lectores, al tomar la definición del elemento teórico como definición de la administración. Detrás de este equívoco pareciera encontrarse el deseo de que la administración, como materia de estudio, se circunscriba única y exclusivamente *a principios generales y determinada filosofía*, que los estudiosos conozcan solamente lo que dicen los libros; que no acudan a la realidad. Lo anterior coincide con la idea de que el conocimiento es eminentemente producto del entendimiento, del raciocinio, y no así del estudio de la realidad. Taylor tenía claro su objeto de estudio: los métodos de trabajo, las formas de dirigir, las instalaciones y herramientas en las plantas industriales propiedad de particulares. Si bien, dicho objeto resulta parcial e incompleto, lo importante es que lo tenía claro; tuvo éxito porque identificó un objeto de estudio y estudió la realidad; usó el raciocinio, pero no sacó solamente de él sus "principios y filosofía".

Administración es prever, organizar, dirigir coordinar y controlar (Henry Fayol). La aportación de Fayol fue identificar las funciones que corresponden a los administradores, a diferencia de las funciones propias de los operarios. En su tiempo resultaban claras las funciones de ejecución, pero no se habían definido las de dirigir; de ahí que al descubrir cuáles eran las funciones esenciales para el buen administrar, Fayol las identifica con toda la administración. Sin embargo, no debe perderse de vista que el buen administrar es deseable, pero circunstancial, no siempre se da; en la práctica podemos encontrar administradores que no realizan todas las funciones que Fayol menciona y, sin embargo, en tanto que dirigen, administran. Precisamente, definir la administración según las consideraciones de los diversos autores, aquello en que se debe centrar la atención de los administradores, es uno de los orígenes de la problemática en materia de definición.

Al revisar la obra de Fayol también encontramos claridad en lo referente a conocer y comprender la función de dirigir las organizaciones, aunque limitaba el objeto de estudio a la función directiva de las empresas industriales. Al igual que en el caso de Taylor debemos distinguir entre la definición que exteriorizaba respecto de la que empleaba: administración, acción de dirigir.

[Administrar] *consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno. Es la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales, contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano. Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social; en dos palabras, es la técnica de la coordinación. Es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa* (George Terry). Reglas, máxima eficiencia, eso es prácticamente todo. De ahí que los autores se concentren en producir más y más reglas, más prescripciones de cómo administrar. ¿De dónde sacarlas? De la imaginación, sólo de la imaginación. No hay para estos autores realidad alguna que estudiar, ni necesidad de comprender leyes que la rigen, ni que explicar el comportamiento que presenta.

La palabra proviene del Latín que significa acción de administrar y "el término administrar está compuesto de ad y ministrare que significa conjuntamente servir", de lo cual deriva que administración significa "actividad cooperativa que tiene el propósito de servir" (Wilburg Jiménez Castro). Nótese lo infortunado de esta definición que infiere un significado contrario al de gobernar; la frase: *actividad cooperativa que tiene el propósito de servir*, no es una definición, carece de sentido, ya que prácticamente cualquier actividad cabe en ella: asear calzado, educar, labrar la tierra, etcétera.

Las definiciones especializadas no ayudan a identificar el objeto de estudio de la administración

Como puede apreciarse, las definiciones se desvían del significado usual, generalizado y vigente del

lenguaje; con frecuencia, lejos de aclarar el concepto lo tornan más confuso, se contradicen entre sí, se refieren a lo que debe ser la administración y no a lo que es, la definen como conocimiento, pero no refieren la fuente original que –desde la realidad factual– da lugar al mismo. Pese a todo, en general, los administradores conceden escasa importancia al tema de la definición; al adoptar definiciones diferentes a las vigentes se incomunican, no entienden a los demás ni son entendidos. Los autores de la administración coinciden en dar preeminencia a lo teórico sobre lo real, en referir "la ciencia", "la técnica", no ayudan a comprensión del término, más bien crean confusión entre los estudiosos que, en tales circunstancias, ya no saben qué estudian.

Concepto vigente entre los docentes en administración

Administrativo. Perteneciente o relativo a la administración. Sinónimos: empleado, productor, funcionario, dependiente, comisionado. Esta palabra registra la tendencia generalizada de referirla a órganos, grupos de trabajo y actividades complementarias (tales como aspectos contables, burocráticos o de servicios de limpieza y mantenimiento); o secundarias con relación a las operaciones esenciales de los diversos organismos, ya sean públicos o privados. Con este significado es que concuerdan las definiciones de los autores especializados en administración; es decir, tienden a equiparar la administración con el más modesto y restringido significado. La pregunta que surge es: ¿qué especialistas se ocupan, entonces, del estudio de los fenómenos de gobierno y empresas? Ninguno, lamentablemente. Tal como están las cosas, no existe profesión que se ocupe del estudio sistemático de gobiernos y empresas, como entes de la realidad social, económica, política y ecológica, en el contexto internacional e histórico.

Las actuales profesiones en administración pública y en administración de empresas atienden el estudio de preceptos y técnicas para la eficiencia en la operación interna de las organizaciones; no se ocupan de conocer el comportamiento de Estados y empresas, tampoco de los principios y leyes que expliquen científicamente dichos comportamientos. Ante tal vacío de conocimiento, la sociedad carece de posibilidades de comprender, pronosticar y, más importante aún, carece de posibilidades de normar, conducir y controlar los gobiernos y las empresas. De ahí la precaria situación de la democracia y la débil formación de los profesionales respectivos.

Numerosos intentos de definición y adopción generalizada de la definición de la administración han desembocado en nuevas definiciones, que lejos de resolver el problema aumentan la confusión entre los administradores. Entonces, parece más aconsejable la adopción de las definiciones lingüísticas que proporciona la Real Academia de la Lengua Española, mismas que pudieran ser, a nuestro parecer, suficientes. El problema que surge es que los docentes en administración consultados al respecto, manifiestan que "no es posible formar dirigentes; los intentos de hacerlo han fracasado". En consecuencia, se ocupan de formar auxiliares administrativos orientados a realizar tareas secundarias, no sustantivas, lo cual coloca a los profesionales de la administración en gran desventaja respecto de otros y crea un importante vacío en cuanto a la necesidad de formación especializada de dirigentes de empresas y gobiernos, de estudiosos científicos de tales entidades. ¿Por qué, entonces, ciertas profesiones proporcionan una formación que efectivamente conduce a administrar, a dirigir, como son ingeniería, derecho o economía? Esto contradice palmariamente la supuesta imposibilidad de formar dirigentes. Así las cosas, los estudiosos que realmente quieran llegar a administrar deberían estudiar una profesión distinta a la administración; las instituciones educativas, por principio de ética, habrían de informarlo a los aspirantes. La necesidad de formación de dirigentes para los sectores público y empresarial deberían ser expresamente atendidos por las disciplinas con capacidad para ello. La administración quedaría confinada a estudios técnicos de nivel medio y complemento de otras profesiones. Tal vez pudiéramos afirmar que así están ya las cosas.

Conclusiones

La literatura en administración hace escasa referencia a la tarea de identificar y precisar el objeto de estudio. Es indispensable que los administradores nos ocupemos de esta tarea. Ya que las diversas propuestas se ocupan de aspectos relevantes, parece aconsejable trabajar en el desarrollo, integración, estructuración y precisión de las mismas, sin eliminar alguna de antemano.

Los administradores de empresas proponen la existencia de una sola disciplina. Puede resultar conveniente el estudio conjunto de la administración, pero, entonces, se ha estimular la especialización ulterior.

Una limitación observable en el estudio de la administración pública es que se ocupa del interior del aparato de Estado. La identificación del objeto de estudio ha de incluir el señalamiento de las interacciones del objeto con su contexto, en tanto que ningún objeto existe ni es explicable de manera aislada. Los administradores de empresas incurren en similar limitación al ocuparse esencialmente del interior de las empresas. Al igual que en el punto anterior, proponemos considerar el contexto económico, jurídico, social, y gubernamental.

Existe un gran divorcio entre la teoría de la administración y la realidad. Habrá de señalarse la necesidad de referencia constante de la realidad específica que compete a la administración. Importantes problemas relativos a la administración no son considerados por los textos y los planes de estudio del caso. Al precisar el objeto de estudio deberán considerarse los asuntos que competen a empresas y gobiernos, así como la necesidad de que mejoren los servicios que prestan y actúen con responsabilidad, cosa que constituye una legítima demanda y condicionamiento social.

Los conocimientos acerca de la administración son generados por profesionales externos a este campo. Al precisar el objeto de estudio se requiere señalar que la investigación compete al administrador y es una tarea con la cual debe cumplir sin conformismo ante las aportaciones de otros especialistas, las cuales desde luego son siempre bienvenidas.

La formación científico metodológica de los profesionales de la administración es insuficiente. Al precisar el objeto de estudio han de considerarse las tareas científicas implícitas en toda disciplina, la necesaria formación científico técnica de sus estudiosos y la consecuente generación de la literatura específica dentro de la disciplina.

Los docentes en administración consideran no factible formar dirigentes. La necesidad de formación de dirigentes actualmente es llenada por disciplinas diferentes a la administración, lo que contradice la creencia de que tal cosa no es posible.

Los profesionales de la administración no administran. Al precisar el objeto de estudio hemos de revisar los elementos empleados por otras profesiones, que resultan propicios para la formación de dirigentes; esto con el propósito de aprovecharlos debidamente. Tal como están las cosas, para llegar a administrar es necesario estudiar profesiones distintas a la administración.

Fuentes Bibliográficas

Arias Galicia, Fernando (1972), *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y el comportamiento,* México, Trillas.

Guerrero, Omar (1979), *La administración pública del Estado capitalista,* Barcelona, Fonatamara.

Duverger, Maurice (1981), *Métodos de las ciencias sociales,* México, Ariel.

Fayol, Henry (1970), *Administración industrial y general,* México, Herrero.

Garcíacastillo y Cruz Rafael (1995), *Investigación y desarrollo en administración,* México, edición del autor, México.

Jiménez Castro, Wilburg (1988), *Introducción al estudio de la teoría administrativa,* México.

Kedrov y Spirkinn (1968), *La ciencia,* México, Grijalbo.

Labastida, Jaime (1978), *Producción, ciencia y sociedad: de Descartes a Marx,* México, Siglo XXI.

Munch, Lourdes y Ernesto Ángeles (1988), *Métodos y técnicas de investigación para administración e ingeniería,* México, Trillas.

Muñoz Amato, Pedro (1957), *Introducción a la administración pública,* México, FCE.

Ortiz Galindo, Lourdes (1985), *Glosario de términos administrativos,* México, EDUVEM.

Piaget, Jean (1970), *Naturaleza y métodos de la epistemología,* Buenos Aires, Proteo.

_____ (1973), *Psicología y epistemología,* Barcelona, Ariel.

Puiggrós, Adriana (1980), *Imperialismo y educación en América Latina,* México, Nueva Imagen.

Taylor, Frederick W. (1987), *Principios de la administración científica,* Barcelona, Orois.

Terry, George (1981), *Principios de administración,* México, CECSA.

Varios (1989), *Diccionario de administración y finanzas,* Barcelona, Océano.

Varios (1985), *Diccionario de política y administración pública,* México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Publicaciones Periódicas

Garcíacastillo, Rafael (1996), "¿Qué es un administrador?", *Gestión y Estrategia,* núm. 9, UAM-A.

_____ *(1997),* "Epistemología de la administración", *Gestión y Estrategia,* núm. 11, UAM-A.

Garcíacastillo, Rafael (1998), "Consecuencias de no exportar", *Gestión y Estrategia,* núm. 12 -13, UAM–A.

El proceso de enseñanza aprendizaje para la formación profesional del administrador. Consideraciones preliminares

Bertha Guadalupe Lozano Avilés
Enrique Vázquez Garatachea
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Sara Lilia de la Trinidad Mora
Ciencias de la educación, Universidad La Salle

En las últimas décadas, un nuevo modelo político y económico, fomentado de manera principal por las ideologías neoliberales, está contribuyendo a la aparición de nuevas relaciones entre países y estados, así como a la puesta en cuestión de las actuales funciones desempeñadas por estos últimos, en concreto el denominado Estado de bienestar.

Un capitalismo salvaje instalado en escenarios supranacionales, que obliga a los Estados a encaminarse hacia políticas de desregulación, pretendiendo que todo quede sometido a las leyes del mercado, amenaza muy seriamente al sistema educativo. Si el Estado pierde capacidad para incidir en y organizar la participación de los ciudadanos, lógicamente también desaprovechará la posibilidad de promover el debate acerca del modelo de sociedad que su ciudadanía pretende, así como de la cultura básica acorde a tal modelo.

Por lo tanto, las personas tendrán ocasiones muy limitadas para influir en los conocimientos, destrezas y valores que se deben formar en las instituciones de enseñanza, con el propósito de colaborar en la construcción de los modelos de sociedad hacia los que desean encaminarse. Sólo el mercado, cual gran supermercado, decidirá qué cultura deben poseer las nuevas generaciones e, incluso, quiénes de entre sus miembros tendrán acceso a ella, durante cuánto tiempo y con qué niveles de calidad.

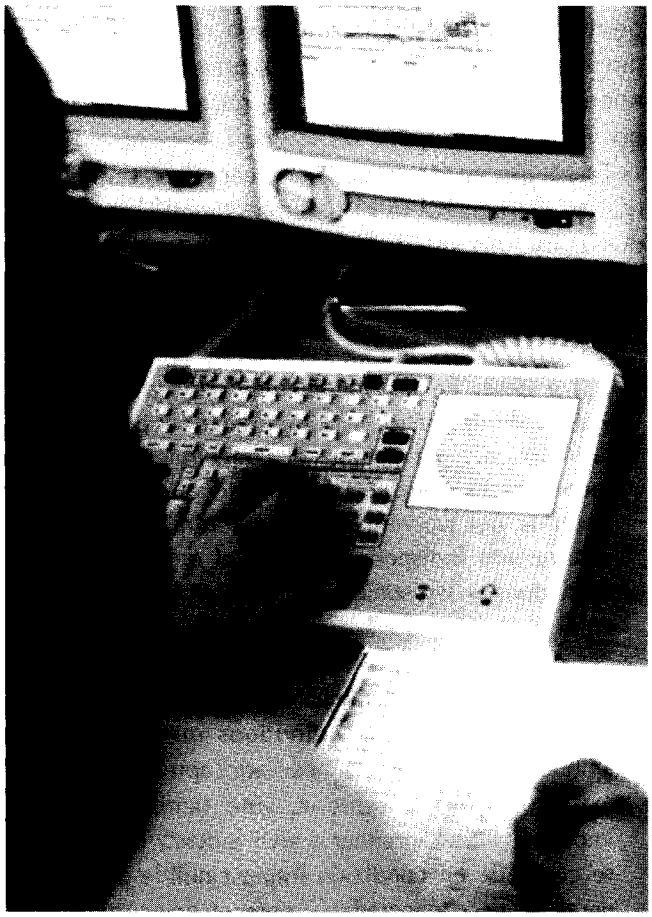
Este telón de fondo nos hace ver que las amenazas que se ciernen sobre el sistema educativo son grandes e incluso pueden ser mayores si las políticas neoliberales logran mayor consentimiento y aceptación. Sin embargo:

> [...] a pesar de las vehementes críticas al progreso y a la modernidad, y a la precariedad y falta de precisión del paradigma del conocimiento científico todavía está presente la idea de que frente a los desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para el desarrollo de los individuos y las sociedades (Delors,1996).
>
> En este sentido, la educación superior deberá responder de algún modo a las exigencias de la ciencia y de la técnica; pero también deberá procurar un mejor conocimiento de los individuos mismos y de su ambiente. No sólo será necesario aprender más con mayor eficacia y rapidez, sino también se hace imprescindible "aprender a vivir juntos", cuestión que se convierte en condición imprescindible para la generación de capacidades y competencias que permi-

tan que cada individuo pueda actuar con eficacia y sentido en el seno de su comunidad (Lozano, *et al.*: 1998:12).

Es así, como aprender es desarrollar procesos de comprensión sobre la realidad que inducen a las personas a participar en ella y se originan a partir de las tareas escolares con las que día a día se comprometen alumnos y profesores en el aula. Aprender es contribuir en un clima de aula que incita a quienes concurren a entrar en situaciones de diálogo y cooperación entre sí, sirviéndose de los recursos y materiales adecuados para llegar a mayores niveles de comprensión de las situaciones sociales en las que participan y conviven.

En este marco, proponerse estimular procesos de enseñanza y aprendizaje, tal y como es función de las instituciones docentes, obliga a no dejar al margen las condiciones y filosofías subyacentes que enmarcan tales procesos. El propósito de las instituciones de enseñanza y los objetivos sociales que tienen encomendados constituyen el punto de partida para plantearse el porqué de los contenidos curriculares que se eligen o promueven.



Aunque nadie puede decir a ciencia cierta qué características tendrá el mundo del mañana, es evidente que está cambiando rápidamente la naturaleza del trabajo, concebida ésta como aquella actividad para la cual se entrenan los jóvenes en las instituciones educativas a nivel superior. Cada vez más se advierten desfases entre la enseñanza en las universidades y los requerimientos reales del mundo de trabajo, debido a que la estructura de las empresas se ha vuelto más flexible y desconcentrada, por lo que la esencia misma del trabajo, en su dimensión económica y social, se ha visto afectada.

La realización del presente ensayo está motivada por el reconocimiento de esta realidad cambiante, y tiene como objetivo principal el análisis del modelo de enseñanza tradicional el cual, bajo nuestra hipótesis de trabajo, resulta poco viable para las condiciones en que se debe desenvolver el administrador actual.

En un segundo apartado revisamos los principales planteamientos que nos conducen a sugerir una transición del modelo de enseñanza tradicional hacia un modelo de aprendizaje colaboracionista.

El modelo de enseñanza tradicional

Los educadores han buscado durante años el modelo perfecto, aquel camino ideal que les permita resolver todos sus problemas educativos; sin embargo tal modelo no existe y por tanto no se deben limitar los enfoques a un modelo único, ya que no hay modelo capaz de contener y hacer frente a todos los tipos y estilos de aprendizaje.

Suponemos que existen clases diversas de aprendizaje, mismas que exigen diferentes métodos de enseñanza. También suponemos que nuestros alumnos vienen a nosotros con diferentes estilos de aprendizaje, buscando enfoques distintos para poder aprender con eficacia.

Según Joyce y Weil (1985), un modelo de enseñanza es un plan estructurado que puede usarse para configurar un *curriculum* (curso de estudios a largo plazo), para diseñar materiales didácticos y para orientar la enseñanza en las aulas. Un modelo de enseñanza aprendizaje jamás deberá considerarse como una receta para su aplicación. Al contrario, deberá ser apreciado sólo como una pauta que nos permita actuar, reformar y reconstruir la realidad en la cual se está inmerso.

Aunque es difícil incluir en un solo esquema simplificado todos los elementos del modelo educativo tradicional, trataremos de presentar, con fines de comparación, sus elementos clave. En primer lugar, sabemos que en una clase tradicional el profesor dicta su clase, contesta las dudas de los alumnos, estimula la participación con cuestionamientos al grupo y encarga al alumno trabajos, tareas y proyectos para realizarse fuera de clase, ya sea en forma individual o grupal. Por su parte, el alumno toma notas, reflexiona sobre lo que el profesor expone, participa en los diálogos de la clase y le pide al profesor que aclare los conceptos no comprendidos. Dentro de este modelo tradicional, integrado por unidades de enseñanza aprendizaje (UEA), podemos encontrar excelentes profesores que, usando básicamente este modelo, incorporan a su curso actividades de aprendizaje tales como talleres, proyectos o simulaciones, lo que hace que el alumno, durante el proceso educativo, adquiera ciertas habilidades, actitudes y valores como: responsabilidad, cultura del trabajo, capacidad de análisis, de síntesis, de evaluación y de trabajo.

Sin embargo, al no estar explícitos en el proceso las habilidades, actitudes y valores que se desean generar, su adquisición por parte de los alumnos sucede de manera no programada y no estructurada, por lo que es posible que algunos estudiantes logren desarrollarlos y otros no. De hecho, la adquisición de tales cualidades parece divorciarse de la adquisición de conocimientos, no obstante ser parte central e indispensable de éstos. Por su parte, el profesor rara vez evalúa si el alumno las ha desarrollado.

Así, el proceso educativo tradicional puede fomentar las habilidades del razonamiento o la capacidad de trabajo en grupo, pero estas habilidades, actitudes y valores no son, en sí mismos, objetos de aprendizaje; raras veces el profesor especifica las técnicas y mecanismos para que el estudiante llegue a obtenerlas. El proceso se centra totalmente en el profesor, sobre quien recae la responsabilidad total del éxito o fracaso del programa diseñado para el aprendizaje del alumno.

El modelo educativo tradicional refuerza un esquema en donde el profesor se constituye en el eje del proceso de enseñanza aprendizaje. En efecto: él decide, casi por completo, qué y cómo deberá aprender el alumno, al tiempo que sólo él evalúa cuánto se ha aprendido. El alumno, a su vez, generalmente participa pasivamente en la ejecución de las actividades seleccionadas por el profesor, de quien espera recibir las orientaciones y conocimientos. Desde el punto de vista de diseño y planeación de un curso, el esquema general que se sigue en el modelo tradicional es:

PROGRAMA ESPECÍFICO DE LA UEA	⇨	OBJETIVOS	⇨ ACTIVIDADES DE ENSEÑANZA	⇨ EVALUACIÓN

El proceso anterior produce una metodología de diseño lineal, de acuerdo con el esquema que, por mucho tiempo, enfatizamos tanto en la práctica docente como en los programas de capacitación de profesores y en los procesos de diseño curricular.

Se hace notar que este esquema tiene elementos positivos cuando el profesor puede ser un magnífico expositor. El caso escogido puede ser interesante y didáctico y el examen puede ser bien diseñado y producir una evaluación acertada de los conocimientos del alumno. En suma, este modelo aunque en conjunto puede producir un buen aprendizaje por parte de los alumnos, presenta las siguientes limitantes:

- Sólo el conocimiento es objeto de la enseñanza aprendizaje.
- El proceso educativo se concentra, mayormente, en la exposición del maestro.
- Sólo se evalúa el conocimiento.
- Aunque es obvio que se desarrollan habilidades, actitudes y valores, tales procesos no son intencionados ni programados ni, por tanto, objetos de evaluación.

Consideraciones preliminares para la transición del modelo de enseñanza tradicional al de aprendizaje colaboracionista

Es necesario partir de un conjunto de postulados acerca de la imagen social del hombre, concebido éste como un ser social que construye, con otros hombres, las reglas y acuerdos constitutivos de la realidad social. Por lo mismo, cualquier perspectiva de desarrollo tiene que hacer referencia al hecho evidente de que la vida es social, y un ser de tal índole no puede actuar sin hacer referencia a sus semejantes.[1] En caso distinto, la persona que busca su subsistencia y autonomía entrará en conflicto con esfuerzos similares de otras personas.

Para establecer acuerdos sociales, cada individuo

ayudará a determinar tanto las prohibiciones, como los márgenes de libertad. Las reglas de comportamiento operan en todos los campos –religioso, político, económico y científico– que constituyen y definen la cultura de una sociedad.

En el ámbito educativo, una clase es semejante a una sociedad. En esta dinámica los alumnos vislumbran un modo de vida bajo un conjunto de normas y expectativas. El modelo de enseñanza es una réplica del modelo de transacción de la sociedad, y los profesores deben encausar esta energía natural, creando acuerdos de orden social. Por efectos de la negociación que representa el sistema de enseñanza aprendizaje, los alumnos aprenden a dominar conocimientos comprometiéndose con la solución de problemas sociales, por lo que no debería impartirse conocimiento académico alguno sin reseñar o, al menos esbozar, el proceso social que lo ha generado.

En este contexto, la tarea del profesor en el aula consiste en participar en las actividades de desarrollo del orden social para orientarlas hacia la investigación, siendo las reglas de comportamiento los métodos y actitudes de la asignatura que hay que enseñar. El profesor influye en el orden social emergente contabilizando y capitalizando las diferencias, a la vez que los alumnos interpretan el papel de investigador, que es también el papel de miembro de la clase. La vida, en el aula adopta la forma de una serie de investigaciones. La clase debe ser una democracia en miniatura que hace frente a los problemas y que, al solucionarlos, adquiere conocimientos y hace más eficaz al grupo social.

La enseñanza, entonces, es un proceso en el que profesores y alumnos crean un medio compartido que incluye valores y creencias (acuerdos acerca de lo que es importante), los que, trasmitidos y asumidos como conocimientos colorean a su vez nuestra percepción de la realidad. Los modelos de enseñanza elegidos están relacionados con el tipo de realidad introducida en la clase y con la cosmovisión que impulsa a profesores y alumnos a trabajar juntos (Joyce y Weil, 1985: 11).

En este sentido, el proyecto de rediseño del proceso de enseñanza aprendizaje es un elemento clave para lograr el perfil del alumno establecido en la misión de la institución y, al mismo tiempo, permite una oportunidad de ser líderes en la práctica docente, al poder detectar y aprovechar los cambios que en la teoría educativa se están gestando. Este cambio conlleva una transformación en el perfil de los profesores y directivos que pertenecen a la institución educativa.

El modelo de aprendizaje que aquí analizamos, modifica al enfoque de enseñanza tradicional en dos aspectos fundamentales: de ser un proceso centrado en la enseñanza, se convierte en un proceso orientado hacia el aprendizaje; y desarrolla, de una manera estructurada y programada, habilidades, actitudes y valores. Estos cambios no se suceden de manera secuencial sino paralela, ya que el logro de uno es requerido para el logro del otro.

Cabe destacar que muchos de estos métodos y recursos didácticos se han usado extensivamente, pero ahora es más recomendable su aplicación debido a logros recientes que han surgido en el área didáctica, tales como el funcionamiento de grupos colaboracionistas o los métodos de autoaprendizaje. Una reseña de lo expuesto hasta aquí, puede apreciarse en el cuadro 1.

Es importante ver, en este nuevo modelo, una aportación significativa en cuanto a las actividades de enseñanza aprendizaje, dentro del cual: se fortalece el aprendizaje autodirigido; el alumno toma un papel

CUADRO 1
Cambios propuestos en los procesos de enseñanza aprendizaje

Primer cambio: hacia el nuevo modelo de enseñanza (aprendizaje colaboracionista)	Al agregar	Usando procesos didácticos tales como:
– Convertir el proceso desde uno centrado en la enseñanza, en uno centrado en el aprendizaje individual y colaboracionista – Convertir el proceso unidireccional (profesor-alumno) en uno bidireccional (profesor ↔ alumno)	Una plataforma didáctica que enfatice aspectos tales como: – el razonamiento – el autoaprendizaje – el aprendizaje colaboracionista – el uso y análisis de la información – el contacto con la realidad del país	– El método de casos – El aprendizaje basado en problemas – El método de proyectos – La técnica del debate – Los juegos de negocios y simulación – La investigación – El sistema de instrucción personalizada – La técnica de la pregunta

más activo en su propio aprendizaje; la intervención del maestro está en función de las necesidades de los alumnos; el aprendizaje colaboracionista adquiere mayor importancia.

El segundo cambio al que se refiere nuestra concepción del modelo se relaciona con el desarrollo –intencional y programado– de habilidades, actitudes y valores. Para ello, es necesario incorporarlos al curso como objeto de aprendizaje y diseñar los procesos para desarrollarlos y evaluarlos. En este proceso el profesor, con base en los objetivos institucionales, deberá definir las habilidades, actitudes y valores a desarrollar en el curso que imparte, mismas que deberá incorporar como objetivos y actividades de aprendizaje para facilitar la labor del alumno y evaluar su logro.

Esto implica el replanteamiento de los procesos didácticos, ya que, aunque por su propia naturaleza estos procesos didácticos facilitan el desarrollo de habilidades tales como el autoaprendizaje, el aprendizaje colaboracionista o la búsqueda de información, usados así en el pasado, el cambio propuesto apunta a hacer de estas habilidades un claro objeto de estudio, garantizando de esta manera su aprendizaje correcto y evaluando el grado como los alumnos las adquieren. La evaluación misma puede convertirse en un proceso de desarrollo de habilidades, actitudes y valores. Técnicas tales como autoevaluación, coevaluación, evaluación grupal, etcétera, pueden ser elementos valiosos para estos propósitos.

Es importante señalar que para promover una habilidad, actitud o valor, es necesario garantizar que se cumplan las premisas requeridas. Así, el aprendizaje colaboracionista demanda que el alumno se prepare previamente y tenga, por lo tanto, la habilidad del autoaprendizaje y de la lectura crítica. Esto sugiere una estructura curricular de las habilidades, actividades y valores a desarrollar.

Debemos hacer notar que este segundo cambio refuerza y complementa lo logrado en el primero, el cual, de hecho, incluye muchos de los aspectos a desarrollar, especialmente los relacionados con las habilidades. Sin embargo, debemos asegurarnos de lograr el perfil deseado para el alumno, especialmente en el área de desarrollo de actitudes y valores. Por otra parte, debe también hacerse notar que las habilidades, actitudes y valores seleccionados son objeto de aprendizaje y de evaluación. Asimismo, la evaluación se usa como un proceso didáctico y de desarrollo de habilidades, actitudes y valores.

Integración de los cambios descritos

Tomando en cuenta los dos grandes cambios en el nuevo modelo de enseñanza reseñados anteriormente, el profesor diseñará su curso de una manera circular y lo dirigirá simultáneamente al proceso de aprendizaje de conocimientos con una alta exigencia académica y al desarrollo de nuevas habilidades, actitudes y valores; de tal manera que el proceso de aprendizaje propicie en los alumnos una mayor profundización en los niveles de la realidad y logre así, en este recíproco enriquecimiento entre profesor y alumno, un más alto nivel académico y un mayor desarrollo personal.

El nuevo modelo de enseñanza postula que si el alumno logra ciertas habilidades, actitudes y valores, esto repercutirá en un aprendizaje más eficiente y más profundo. Un alumno más comprometido con su propio aprendizaje responderá positivamente a un mayor nivel de exigencia académica. Por otra parte, un proceso estructurado permitirá compartir experiencias, transferir procesos e información y lograr un mejor nivel académico en la institución.

Desde este nuevo esquema, el proceso de diseño y planeación de un curso debe incorporar nuevos elementos; no sólo conocimientos, sino también los procesos de adquisición de habilidades, actitudes y valores, al igual que la reflexión sobre el propio conocimiento (cómo se relaciona con la realidad, cómo se aplica, cómo se integra a otros conocimientos, etcétera) como objeto de aprendizaje. El proceso educativo, entendido bajo esta óptica, debe centrarse tanto en el alumno como en el profesor, oscilando de manera armónica y de acuerdo con las direcciones que emanen de los contenidos. Los puntos anteriores son objeto de evaluación y de un proceso de retroalimentación.

Los procesos didácticos inmersos en este modelo de aprendizaje pueden clasificarse considerando dos ejes: participación y alcance. Por participación, se entiende el número de personas que involucra un proceso de aprendizaje, desde autoaprendizaje hasta aprendizaje colaboracionista; por alcance, el horizonte de tiempo que requiere el uso de ese proceso didáctico, desde una clase donde se usa una técnica como debate, hasta todo un semestre, para el caso del aprendizaje basado en problemas.

En el eje participación, pueden distinguirse los procesos que fortalecen el autoaprendizaje, el aprendizaje persona–persona y el aprendizaje a través de par-

ticipación en grupo colaboracionista. El siguiente esquema sintetiza la adquisición de estas habilidades:

PARTICIPACION:			
AUTOAPRENDIZAJE	→	Estudio individual Búsqueda y análisis de información Elaboración de ensayos, etc.	Tareas Proyectos Investigaciones
APRENDIZAJE INTERACTIVO	→	Exposiciones del profesor Conferencia de un experto Debate	Entrevistas Visita Paneles
APRENDIZAJE COLABORATIVO	→	Solución de casos en grupo. Proyectos en grupo Discusión y debate	Solución de problemas en grupo Análisis de información en grupo

Por otra parte, los procesos didácticos pueden verse como elementos individuales que se ensamblan para lograr un objetivo, o como estrategias globales que se implementan a lo largo de un curso.

ALCANCE:		
TÉCNICAS DIDACTICAS	→	Métodos de consenso Juegos de negocios Debate
ESTRATEGIAS	→	Aprendizaje basado en problemas Método de casos Método de proyectos Sistemas de instrucción personalizada

El siguiente esquema presenta las principales diferencias entre los roles del profesor y del alumno, a la vista de los dos modelos que se han venido describiendo:

Modelos de enseñanza

	Profesor	Alumno
Tradicional	Transmisor Único evaluador Decide el qué y el cómo del proceso	Dependiente Receptivo Individualista
Colaborativo	Planificador y diseñador Facilitador y guía Comparte decisiones del proceso	Autónomo Participativo Colaborativo Comprometido con el proceso

En suma, este nuevo modelo de enseñanza conduce al estudiante al desarrollo de un pensamiento autónomo y crítico, abriendo su mente para actitudes sociales colaboracionistas, mejoramiento de sus destrezas profesionales y capacidad de autoevaluación. Sintetizando, podemos visualizar que la transición al modelo de aprendizaje colaboracionista implica la asunción de un papel fundamentalmente nuevo, por parte del alumno y del profesor ya que:

- Propicia que el alumno se convierta en responsable de su propio aprendizaje y que desarrolle las habilidades para buscar, seleccionar, analizar y evaluar la información, asumiendo un papel más activo en la construcción de su propio conocimiento.
- Conduce al alumno a asumir un papel participativo y colaborador en el proceso, a través de actividades que le permitan exponer e intercambiar ideas; aportar opiniones y experiencias con sus compañeros, convirtiendo así la vida del aula en un foro abierto a la reflexión y al contraste crítico de pareceres y opiniones.
- Sitúa al alumno en contacto con su entorno, creándole así habilidades y percepciones para intervenir social y profesionalmente a través de actividades como trabajar en proyectos, estudiar casos y proponer solución a problemas.
- Compromete al alumno con su proceso de reflexión sobre lo que hace, cómo lo hace y qué resultados logra, proponiendo también acciones concretas para su mejoramiento.

En este marco, el papel del profesor se diversifica haciendo sumamente importantes dos funciones específicas que se llevan a cabo en dos momentos diferentes: planear y diseñar las experiencias y actividades necesarias para la adquisición de los aprendizajes previstos, así como definir los espacios y recursos adecuados para su logro (esta actividad del profesor es previa al desarrollo del curso); y facilitar, guiar, motivar y ayudar a los alumnos durante su proceso de aprendizaje, manteniendo el curso permanentemente orientado hacia los objetivos propuestos.

En ambas funciones, el profesor deberá escuchar e involucrar en lo posible al alumno para hacerlo corresponsable de su propio modelo de aprendizaje.

Al desempeñar estas funciones, el profesor cambia su papel de transmisor y único evaluador, quien decide el qué y el cómo del proceso, a un papel de planificador y diseñador, promotor y guía, que comparte decisiones conjuntamente con los alumnos. Es éste un papel imprescindible, de capital importancia y más demandante que el papel tradicional, ya que exige del profesor habilidades adicionales y diferentes a las requeridas durante el proceso educativo tradicional.

Conclusiones

Un sistema educativo es generador de prácticas sociales, tanto en el plano cultural como socioeconómico. No reproduce mecánicamente tendencias que se observan en la sociedad, sino que actúa sobre ella con fuerza renovadora. La universidad no sólo debe formar profesionales para el momento actual, sino también para el futuro. Al referirnos a la universidad del siglo XXI estamos hablando un nuevo lenguaje que enfatiza verbos tales como interactuar, probar, tratar, fallar, adaptar, modificar, generar, innovar, cambiar de dirección, etcétera. Pero estas palabras cobran sentido sólo dentro de una administración y una docencia comprometidas con estructuras eficientes y programas y contenidos curriculares anticipadores, en donde se haya procedido a la eliminación de los cambios "cosméticos" y superficiales.

En esencia, la universidad deberá formar profesionales que impulsen el desarrollo e incrementen la producción, que tengan una conciencia cívica y democrática al servicio del país y que estén dispuestos, debido a que el avance científico y técnico es cada vez más acelerado, a continuar asimilando las innovaciones que se producen dentro de su profesión, así como los cambios sociales sobre los que repercute. Por eso, un plan de estudios que tenga en cuenta esta realidad nunca será algo definitivo ni permanente. Por el contrario, para que refleje con algún grado de realismo una realidad siempre cambiante, en la misma formulación del plan deberán preverse los mecanismos capaces de actualizar los contenidos de esa realidad.

La inserción de la universidad en su entorno no sólo se asegurará a través de la selección de los contenidos de nuevos planes de estudio, de tal manera que esos contenidos favorezcan una comprensión teórica de ese entorno, sino también utilizando una metodología de trabajo que le permita al alumno tomar contacto directo con aquel sector de la realidad relacionado con su futura profesión.

En esta dirección también debe ser replanteada la función docente, quien no sólo debe brindar conocimientos a través de la exposición teórica, sino que ha de ser un conductor de las actividades que el alumno deberá realizar, a fin de que éste adquiera sus experiencias en el trabajo directo con el medio. La formación teórico–práctica podrá ser alcanzada en la medida en que se le permita al estudiante cotejar la formación adquirida con los problemas surgidos de la práctica, buscando las soluciones adecuadas.

Notas

[1] El sujeto no es sólo un sujeto relacionado, es un sujeto producido en una praxis. No hay nada en él que no sea la resultante de la interacción entre individuo, grupos y clases.

Fuentes Bibliográficas

Castrejón Diez, Jaime (1990), *El concepto de universidad,* México, Trillas.

Delors, Jacques (1997), *La educación encierra un tesoro,* México, UNESCO.

Díaz Barriga, Ángel (1995), *Tarea docente: una perspectiva dinámica grupal y psicosocial,* México, Nueva Imagen.

Eliot (1993), *El cambio educativo desde la investigación-acción,* Madrid, Morata.

Guedez, Víctor, *Lineamientos académicos para la definición de los perfiles profesionales.* Sp/imp.

Joyce, Bruce y Marsha Weil (1985), *Modelos de enseñanza,* México, Prentice Hall.

Miklos, Tomás y Ma. Elena Tello (1991), *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro,* México, Fundación J. Barrios Sierra/Noriega Limusa.

Raymond, S. *et al.* (1994), *Enseñar a pensar. Aspectos de la actitud intelectual,* Barcelona, Paidós.

Sacristán, G. y A. Pérez Gómez (1995), *Comprender y transformar la enseñanza,* Madrid, Morata.

Publicaciones Periódicas

Carbonel L. (1993), "El proceso de enseñanza aprendizaje", *Cuadernos de Pedagogía,* núm. 185, Madrid.

Mungaray, A. *et al.* (1994), "Retos y perspectivas de la educación superior de México hacia finales de siglo", *Comercio Exterior,* México.

Sancho, J. M. (1989), "La problemática de la evaluación. Para enseñar no basta con saber la asignatura", *LAI,* Barcelona.

Santamaría, Rocío (1992), "Evaluación curricular. Diferentes modelos teóricos", *Universidades,* año XLI, núm. 2, julio–diciembre.

Otras Fuentes

Cazalis P. (1994), *Los retos contemporáneos de los institutos y escuelas de administración pública* (seminario), México, INAP.

UAM–A (1992), *Catálogo general de la Universidad Autónoma Metropolitana,* México, UAM.

——— (1993), *Guías para las reflexiones valorativas y reflexiones valorativas; proceso de autoevaluación institucional,* México, UAM–A.

Lozano Avilés, Bertha, *et al.* (1998), *"El perfil académico–profesional del administrador en la era de la sociedad del conocimiento y la sociedad educativa", Segundo Coloquio de Administración,* México, UAM–A.

El panorama de la mercadotecnia en la política

Patricia Gudiño Pérez
Arturo Sánchez Martínez
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Alejandro Morales Guzmán
Ayudante de investigación del Departamento de Administración de la UAM-A

La posición con respecto a la democracia depende del grado en que los individuos quieren exigir políticamente a través de un proceso de elección la igualdad social y natural del hombre, así como de los medios que piensan emplear para ello.

J. BRYCE

Durante 1988 se generó en México un interés ciudadano por los procesos electorales. Desde entonces se inició un lento camino hacia una realidad electoral distinta, con credibilidad y transparencia. Las tendencias de votación hasta 1988 llevaban un doble signo: la baja en número de votantes para el Partido Revolucionario Institucional, y la disminución de la participación ciudadana, para ubicarse alrededor del 50%. Para las elecciones de 1994, con el voto de más del 75% del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, se registró una participación históricamente alta. Los medios de comunicación se abrieron como nunca antes a la información sobre los diferentes partidos políticos, lo que origino el primer debate televisado de candidatos presidenciales en la historia mexicana.

Asimismo, por vez primera, en el órgano máximo de autoridad electoral los partidos carecen de voto y el Consejo General del Instituto Federal Electoral quedó integrado por seis ciudadanos de conocida trayectoria, con lo cual comenzó un proceso de democratización del sistema electoral. Sin embargo, los índices de credibilidad electoral no han aumentado significativamente; amplios sectores de la ciudadanía no confían en que su voto se respete o, peor aún, mantienen serias reservas frente a los partidos políticos.

La cultura de la compra y la coacción de voto en los sectores populares posibilita también los altos niveles de desconfianza y una manipulación sutil de prácticas fraudulentas que todavía inciden en los resultados electorales. Además, la constante violación a los montos en gastos de campaña, demostrada en innumerables ocasiones como el caso de Tabasco, también evidente, en otros como Yucatán, cuestionan aún más la credibilidad en los procesos legales y desalienta la confianza en las reformas legales y su aplicación.

Existen dos tendencias en la vida política en México, la primera es que cada vez más ciudadanos se interesan en participar en los asuntos y procedimientos electorales; la segunda se refiere al uso de estrategias de mercado por parte de los partidos políticos en los procesos de designación pública.

El objeto del presente trabajo de investigación es presentar la función administrativa de mercadear como una herramienta que auxilia la aceptación de personas, imágenes de campaña y de partidos políticos, así como modelos para el desarrollo de campañas políticas y electorales.

La amplitud de la mercadotecnia

La mercadotecnia es la disciplina que surgió con el propósito de mejorar el proceso de trasladar un producto o servicio al cliente. Es posible describirla como el conjunto de actividades tendientes a crear, promover, distribuir y vender bienes, servicios, conceptos, ideas e, inclusive, imágenes de personas en el momento y ámbito temporal oportuno, a un valor de intercambio adecuado, y con la calidad requerida para satisfacer las necesidades del mercado objetivo.

Esta disciplina nace como una nueva filosofía de la administración de negocios enfocada a la toma de decisiones, que busca generar una tasa satisfactoria de retorno de la inversión en la organización. Lo anterior revela que la mercadotecnia puede comprenderse como un proceso social de satisfacción de necesidades que incluye a individuos y organizaciones que realizan funciones para facilitar las relaciones de intercambio, en un entorno cada vez más complejo y dinámico.

En su primera fase, la mercadotecnia moderna se orientó a la segmentación, que consiste en dividir el mercado en varios grupos similares de consumidores, para que el mercadólogo pueda atender a cada uno de ellos con tácticas específicas según el perfil. Posteriormente, en algunos sectores, la segmentación de mercados ya no fue suficiente, lo que provocó la aparición de una segunda fase denominada fragmentación. Un fragmento tiende a ser más pequeño y requiere de un mayor y profundo conocimiento del mercado que permita un proceso de toma de decisiones basado en estrategias detalladas. Se podría llegar a pensar que son de carácter personal y no redituable, pero la tecnología ha cambiado esto, transformando los medios de telecomunicaciones y las herramientas de base de datos, permitiendo tener un mayor alcance y procesamiento de la información.

Una tercera fase es la individualización, la cual pretende la expansión y el desarrollo del cliente, mediante campañas mercadotécnicas manejadas a través de computadoras, con poderosas bases de datos que generan amplias posibilidades de seguimiento. Bajo el precepto de mercado mundial, la función administrativa de mercadear busca propiciar un mayor volumen de intercambios satisfaciendo necesidades y deseos de los clientes especializados y cada vez más exigentes.

Por otra parte, existe una tendencia opuesta a la segmentación, fragmentación e individualización, a la cual se le ha denominado unificación. Se basa en percibir al mercado como una gran unidad homogénea, y se emplea en estrategias de productos y servicios difícilmente sustituibles, como el suministro de agua, electricidad, combustibles, o bien, en productos básicos en los cuales la diferenciación entre ellos es casi imperceptible. Esta tendencia es lo que podemos entender como mercadotecnia masiva, que se renueva constantemente tendiendo hacia nuevas estructuras con enfoques de comunicación integral y de interactividad compleja, provocada por el dinamismo de los recursos electrónicos (*internet*) y de las telecomunicaciones.

Un aspecto importante de la función de mercadear es su aplicabilidad en empresas pequeñas, medianas y grandes, en industrias de alta tecnología, organizaciones sociales, gubernamentales, religiosas, comerciales o de servicios; en esencia es aplicable en todas las situaciones reales de intercambio.

La política en México es un área en la cual la mercadotecnia aún no se ha desarrollado lo suficiente, por lo que no se explotan todas las ventajas que ofrece para la obtención de mejores resultados en cuanto a credibilidad, optimización de recursos, aceptación de imágenes y convencimiento del electorado. La planeación de campañas de los partidos políticos y sus candidatos carece de estrategias mercadotécnicas definidas que fomenten una mayor consolidación, y que se orienten a conseguir el mayor número de votos.

Actualmente los partidos se enfrentan a nuevas situaciones políticas, sociales y culturales, como lo son partidos políticos más competitivos, una sociedad más informada, crítica y participativa, reformas electorales (fotocredencialización, topes de gasto para las campañas, etcétera), debates políticos televisados, deterioro de la imagen del gobierno; factores nacionales (desempleo, marginación social, nuevas relaciones con la Iglesia, etcétera), y factores internacionales (tratados de libre comercio, apertura económica, deuda externa, entre los más relevantes).

Lo anterior demanda una metodología que proporcione a los partidos los elementos adecuados para realizar y diseñar estrategias que ayuden a optimizar los recursos, convencer al electorado e incrementar la credibilidad. Esta metodología es la que proporciona la mercadotecnia.

Mercadotecnia política y electoral

En la mercadotecnia como en la política se tratan temas hasta cierto punto antagónicos. A la primera se le considera como un fenómeno muy ligado al capitalismo, el cual fue impulsado por John Bailey y Phillip Kottler (Kuschick, 1994); la política, por su parte, implica la existencia, en términos modernos, de la elección de individuos para ocupar puestos públicos mediante un proceso electoral democrático que se realiza de manera periódica.

La política constituye un quehacer permanente de interrelación entre el gobernante y el gobernado, vinculado a la generación de información y mensajes políticos transmitidos a través de los medios de comunicación. En tal sentido, la mercadotecnia política participa de una vocación constante que no se circunscribe a la mera venta de un producto político (el candidato y su programa) en periodo electoral, (L'Harmattan, 1994).

El *marketing* político, que aparece por vez primera como tal, en el proceso electoral de Estados Unidos en 1952 (Gilles, 1991), consiste en un grupo de técnicas destinadas a apoyar la comunicación y el contacto entre el elector, sus preferencias, gustos, actitudes e inclinaciones, y el candidato, quien para ejercer un puesto público, deberá transmitir, convencer y generar altos niveles de credibilidad y legitimación entre su plataforma política, el partido del que forma parte y lo que los electores buscan. En suma, es una actividad permanente desarrollada por partidos, sindicatos y organizaciones políticas, para conseguir sus objetivos tanto a corto como a largo plazo.

Las diferencias respecto de la mercadotecnia comercial se establecen en dos tópicos importantes: por una parte está la terminología que, si bien muestra discrepancia, tiene una correspondencia con la política (ver cuadro 1). Por otra, se tienen las diferencias en torno a la aplicación estricta de la mercadotecnia en la política, por ejemplo: la contraprestación fundamental (el voto) sólo se pide en determinados momentos distantes en el tiempo, lo que se asemejaría a la mercadotecnia de productos y servicios de consumo duradero o industriales, mientras que la intangibilidad del "producto" ofertado se asemejaría a la mercadotecnia de servicios. No obstante, lo más decisivo en la diferenciación de lo comercial es que dicha contraprestación (el voto) se ve recompensada desigualmente, ya que aquellos votantes de los programas o candidatos derrotados reciben un menor valor, o ninguno, a cambio del voto otorgado, y no existe una relación de intercambio que garantice que el candidato cumpla con las características, atributos y especificaciones ofertadas de su "producto", en este caso de su campaña.

La aplicación de los elementos y principios de mercadotecnia en el diseño y planeación de las campañas electorales ofrece grandes ventajas: conocer las necesidades y el perfil del electorado, diseñar estrategias para satisfacer las demandas y combatir a la competencia incrementando la posibilidad de obtener el triunfo electoral. Ofrece un proceso comunicativo que posibilita el acceso al conjunto de la ciudadanía permitiendo solicitar la participación como votante en una contienda electoral.

CUADRO 1
Terminología

Mercadotecnia comercial	Mercadotecnia política
Organización	Partido
Producto	Candidato
Mercado	Población objetivo
Cliente o consumidor	Votante
Servicio	Beneficios obtenidos para la población por votar
Competencia	Oposición
Segmento del mercado	Segmento del mercado electoral
Marketing mix	Mezcla de mercadotecnia política
Mercado potencial	Lista nominal de cada distrito electoral y lista nominal de cada entidad federativa
Distribución o plaza	Logística de campaña
Promoción, venta personal, publicidad y relaciones públicas	Promoción, publicidad, propaganda y relaciones públicas
Target voters	Electorado objetivo
Investigación de mercados	Investigación del mercado electoral

Fuente: *Lourdes Munch, Mercadotecnia para las campañas políticas del* PRI, Aportación del PRI, p. 32.

Con frecuencia suele confundirse la comunicación política con el *marketing* político; dicha visión tiende a limitar el ámbito de permanente dinamismo de la comunicación; más aún, el propio *marketing* político constituye una herramienta utilizable en periodos de gobierno, ayuda a un partido y a un personaje de la vida política, no sólo a generar una imagen e intentar convencer a un público sino, dada la situación derivada de la multiplicación de los mensajes, se puede llegar a inocular a la opinión pública para el discurso y las campañas políticas de los opositores.

La mercadotecnia política no tiene como única finalidad ser el medio para acercar al votante al político, además busca la mejor manera de presentar e inducir una conducta mediante un mensaje; se puede llegar también a la recolección de los problemas y de apoyar en la constitución de la agenda gubernamental una vez que se ha logrado el cargo público.

El análisis de la agenda pública ayuda a definir la estrategia general de comunicación y la definición de los mensajes a transmitir; el adecuado manejo de bases de datos y el análisis de opinión de forma cuantitativa sirven para establecer una comunicación directa con el segmento objeto de interés.

Al interior de este conjunto de actividades se desarrolla el proceso de *marketing* electoral, que se apoya en una serie de acciones para acceder a los objetivos de un partido político o de quien pretenda un cargo de elección popular. Este proceso se inicia a partir del llamado dimensionamiento del candidato, sus cualidades, defectos, propuestas y la relación que establezca con el electorado objetivo. De esta manera, el votante, sus necesidades y sus deseos, así como su actitud respecto del candidato y su partido, se tornan en el objetivo de la elección para guiar la relación ya existente entre el candidato y los electores.

El mercadeo electoral tiene como objetivo más importante ganar. En este proceso no existen posiciones de mercado: se gana o se pierde; se tiene el poder o no se obtiene el resultado favorable de una campaña electoral. Los esfuerzos son de corto plazo (tres, cuatro o cinco meses); ocasionalmente el proselitismo electoral dura a veces hasta un año, pero cuando se acaba no hay más campaña electoral. La mercadotecnia electoral debe suspenderse y permitir que se genere un proceso de mercadotecnia política que servirá como base para futuras campañas en el diseño de nuevas estrategias.

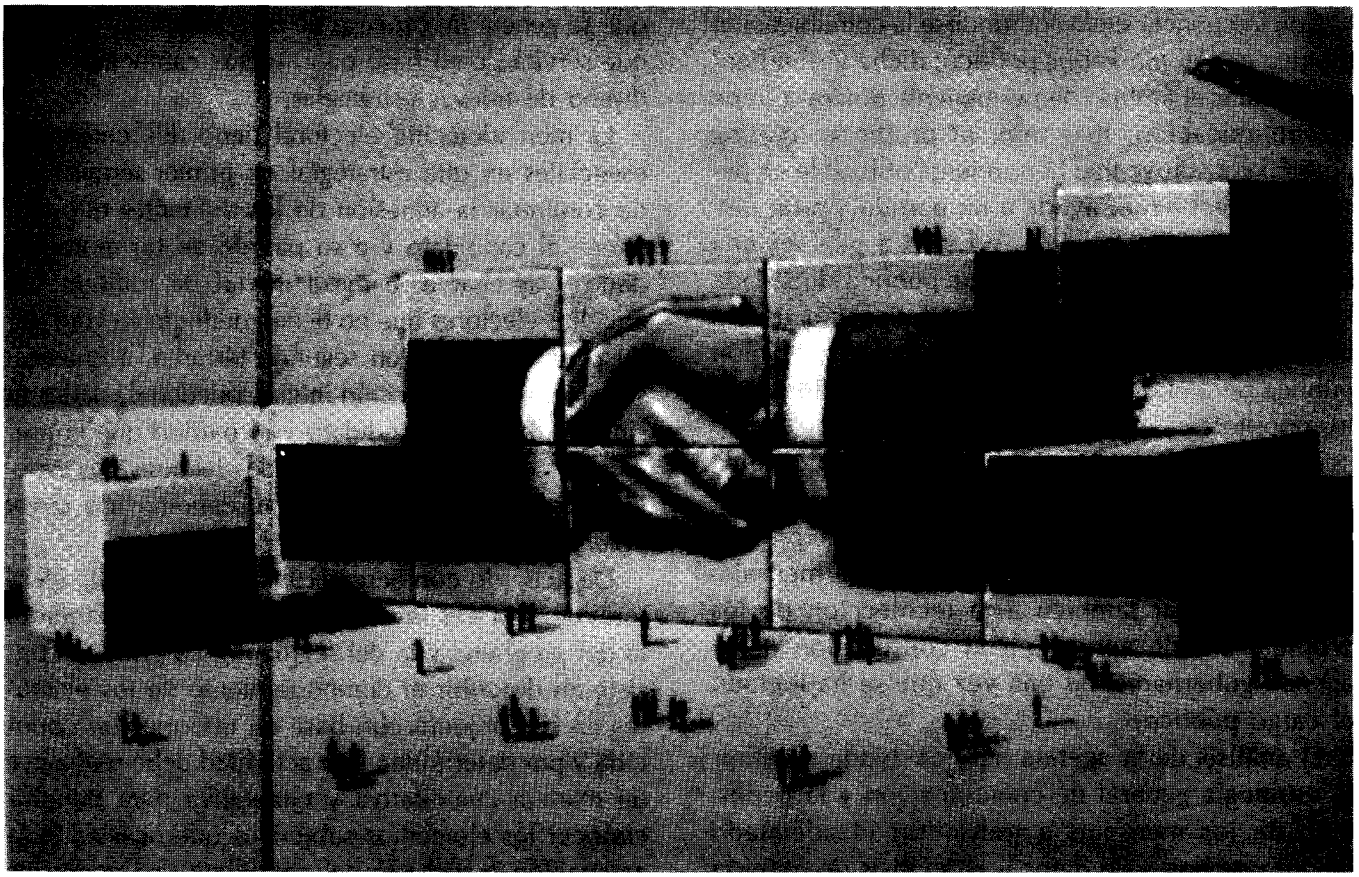
La mercadotecnia electoral tiene dos cometidos esenciales en una estrategia: en primer término, el de confirmar la adhesión de los militantes que sostienen al candidato y a su partido en un momento dado y agregar a la masa inicial de militantes a aquellos electores que no tienen definido su voto por un partido, o bien, en segundo término, a quienes, sosteniendo una elección inicial, pueden trasladar su simpatía hacia el candidato y el partido que la pretende. A esta última categoría de electores, los especialistas norteamericanos le han denominado *target voters* (electores meta).

De acuerdo con Serge (1994), el *marketing* electoral emplea tres investigaciones: la del electorado, la del programa y la del segmento. La primera consiste en describir el comportamiento de los electores en su conjunto con base en información conocida y por determinar. Esta actividad debe realizarse de manera cuantitativa y cualitativa para permitir conocer los elementos subjetivos que ocasionan la aceptación o rechazo del candidato, así como los procesos propios de la configuración de una imagen: la transferencia, proyección e identificación, y no sólo las racionalizaciones del electorado. La segunda, la del programa, tiene por objeto recoger las demandas ciudadanas y, en virtud de las que presentan mayor frecuencia y pertinencia, anexarlas como propuestas del programa de trabajo. Finalmente, la del segmento se concentra en detallar finamente el perfil del grupo objetivo de posibles electores, de tal manera que al conocerlo mejor se puedan establecer mecanismos para vincularse más con ellos.

Elementos del proceso de mercadotecnia política

Para realizar una planeación eficiente que logre atraer el mayor número de votantes, los partidos políticos, antes, durante y después de su campaña deben llevar a cabo una serie de actividades mercadológicas, que en su conjunto forman el proceso de mercadotecnia política. Estas actividades son:

- *Creación de un sistema de información de mercadotecnia política* (SIMP). Este procedimiento reúne



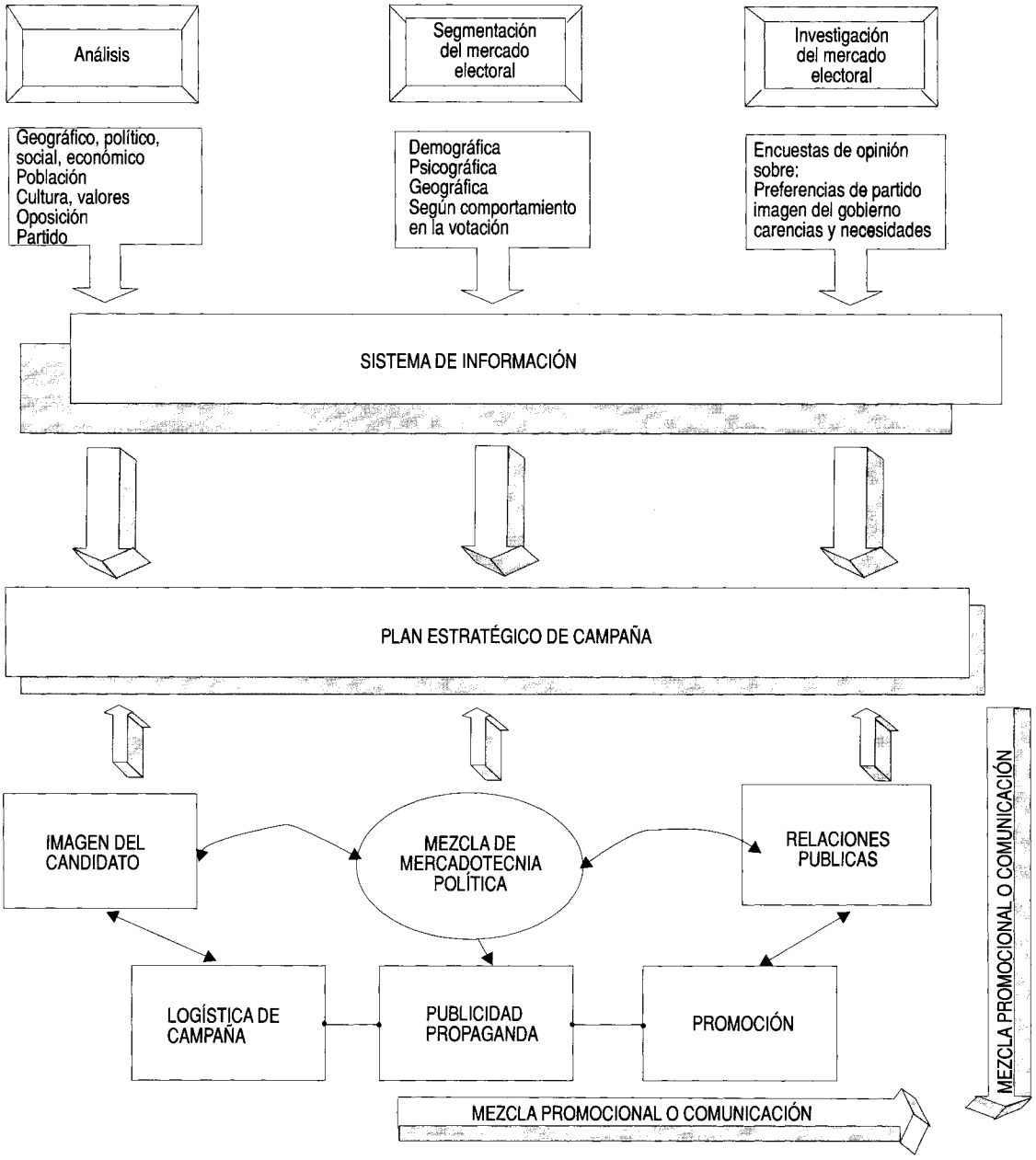
la información interna y externa que rodea al partido político y a su representante. Implica la realización de estudios de mercado para conocer las necesidades y opiniones de la ciudadanía con la finalidad de llevar a cabo estrategias eficientes dirigidas al mercado objetivo, a la competencia y al enfrentamiento a un entorno cada vez más cambiante en aspectos políticos, sociales y económicos.

- *Segmentación del mercado electoral.* Con el fin de diseñar la imagen más adecuada que debe presentar el candidato ante los diferentes tipos de mercado, es indispensable realizar una segmentación de la extensa población electoral, procediendo con base en los datos que aporten información de las características demográficas, psicográficas y geográficas de la población.
- *Definición de la mezcla adecuada de mercadotecnia política.* Dentro de la mercadotecnia política, la mezcla se compone de cuatro conceptos básicos: definición de la imagen del candidato, la logística de campaña, el tipo de publicidad, propaganda, promoción y las relaciones públicas; estas tres últimas constituyen la mezcla de comunicación.
- *Diseño del plan estratégico de campaña.* Para elaborarlo adecuadamente, es necesario contar con información oportuna y exacta referente al partido, a los electores (mercado objetivo) y a la competencia (partidos opositores), con el fin de poder diseñar los objetivos, las estrategias y los programas de acción a seguir.
- *Establecimiento del plan estratégico y del proceso de control.* Es un proceso estructurado bajo un plan de campaña, que no sólo pretende "posicionar" al candidato, sino también buscar entre los electores los sectores afines que se identifican con el aspirante. De aquí parte la importancia de evaluar a cada paso los objetivos alcanzados, que principalmente se resumen en determinar la relación entre el candidato y el público.

No es suficiente elaborar un plan estratégico sin llevarlo a la práctica; todo programa de acción debe realizarse mediante una organización adecuada que defina las actividades a seguir, así como el equipo de trabajo que debe participar para desarrollar dichas actividades.

La elaboración de las estrategias de una campaña electoral no se limita solamente a los actos de propaganda en los distintos medios de comunicación;

FIGURA 1
Proceso de mercadotecnia política



Fuente: Munch Lourdes (1994), *Mercadotecnia para las campañas políticas del* PRI, Aportación del PRI, p. 34.

van desde la organización de actos basados en el proselitismo político y los mítines, hasta la realización de estudios de opinión pública para determinar la demanda, pues con ella se definirá la oferta y se establecerá el tipo de comunicación persuasiva que muestre al electorado las bondades del producto político.

Un aspecto importante en el proceso de la campaña son las dificultades que se originan en aspectos como la credibilidad en el candidato y la propia plataforma, porque este tipo de organización, al igual que otras, se dirige a ciertos sectores y desgraciadamente, al igual que en el caso de los productos, son pocos los candidatos al gusto de todo el universo que forma el mercado electoral.

En consecuencia, es necesario que la campaña minimice el hecho de que el partido y el candidato, así como los gobernantes, afecten directamente a

ciertos grupos, algo que será puesto en evidencia en debates, apariciones públicas y entrevistas en los medios de comunicación (radio, televisión, etcétera).

Toda campaña electoral es una apuesta cuya plataforma de gobierno intenta encontrar solución al problema que interesa o interesará al electorado que se pretende convencer; de ahí la necesidad de posicionar al candidato frente a un sector de la población. Sin embargo, esta hipótesis fundamentada en el comportamiento probable de los sufragistas no siempre resulta verdadera, ya que la multiplicidad de ofertas o de promesas que en muchas ocasiones sirven de anzuelo para medir las posibles orientaciones y definiciones del propio electorado, también generan confusión de información entre la campaña y los posibles votantes. Ante la cada vez mayor fragmentación y especialización de la sociedad, con su creciente atomización e individualización de los grupos y una menor capacidad de corporativizarlos y, por lo tanto, de obtener la adhesión de los órganos corporativizados, la disputa por el voto debe realizarse de manera personalizada, estableciéndose una comunicación lo más íntima posible entre los candidatos y el público elector.

Como ya se ha mencionado, una herramienta que auxilia a la definición de estrategias son los estudios de mercado. La práctica de los sondeos de opinión en materia electoral ha tenido un despegue formidable desde el proceso de 1988. Tal actividad se ofrece por empresas como Mori de México, Gallup, Indemerc-Harris, BIMSA, Nielsen, Covarrubias y Asociados S. C., IMOP, etcétera, las cuales poseen departamentos de estudios políticos dedicados, entre otras actividades, a la realización de sondeos de opinión.

En la elección presidencial de 1994, su empleo se encontraba tan arraigado que algunos partidos de oposición y ciertos especialistas hablaban ya de un clima de guerra de encuestas (Vázquez,1995).

El empleo creciente de las evaluaciones de opinión preelectoral puede explicarse, en buena medida, por la incertidumbre en diferentes aspectos políticos, sociales y económicos que se han vivido en el país los últimos 20 años. De igual manera, unidades de investigación como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Fundación Arturo Rosenblueth, han contribuido, desde el ámbito de la sociedad civil, al desarrollo de una cultura demoscópica en México, cuyo cometido es el de permitir al ciudadano entender y explotar el contenido de las encuestas; por lo que es necesario entenderlas en su justa dimensión, es decir, como un reconocimiento concreto –en el tiempo y en el espacio– del estado de la opinión de un público determinado, ya que la opinión pública no constituye todo el público ni todo el electorado, sino apenas una representación muestral.

Estas investigaciones deben basarse en una de las herramientas más importantes de la mercadotecnia política que ya se ha mencionado, el sistema de información de mercadotecnia política (SIMP) que, de manera oportuna, confiable y eficaz, proporcione datos acerca del contexto y las variables que intervienen en el proceso electoral, para estar en posibilidad de realizar una mejor toma de decisiones, no sólo durante el proceso de la campaña electoral, sino en el ejercicio de un cargo de elección popular.

La Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y de Opinión Pública (AMAI) ha emitido criterios propios de calidad como un esfuerzo por elevar la competencia del debate político a través de la presentación de estudios realizados responsablemente. Asimismo, en 1994 la práctica de las encuestas de salida –o *exit polls*– indujo a limitar la incertidumbre en la posible comisión del fenómeno que se dio en llamar caída del sistema, acaecido en 1988.

Las posibilidades electrónicas y el mercadeo electoral

La realidad política y electoral de este fin de siglo debe abordarse con la ayuda de nuevas tecnologías. La adaptación de individuos y organizaciones a la realidad cambiante, mediante el apropiado uso de tecnología que rápidamente se traduce en herramientas de mercadeo, demanda estrategias de comunicación e información como: la conformación de bases de datos sobre los constituyentes electorales; producción y comercialización de *software* para administrar campañas electorales y creación, publicación y alojamiento de páginas *Web*, que permitan una comunicación interactiva entre las unidades de gobierno y las comunidades sociales.

Internet es un medio que se utiliza cada vez más por profesionales de la vida pública y sus partidos

políticos, ya que permite competir en igualdad de condiciones, algo que no ocurre con otros medios de comunicación como radio y televisión. En países europeos como España, los diputados tienen sus propias páginas *Web*, desde las que dan a conocer sus propuestas y puntos de vista sobre cuestiones de interés.

A su vez, es un canal bidireccional de comunicación y fuente de retroalimentación que permite comunicar posiciones y recibir propuestas, sobre todo en temas de interés para sectores específicos como son los de tipo socioeconómicos. Se aprovecha también para conocer y responder a las demandas colectivas y de los ciudadanos. Para Iceta (1999), las páginas *Web* de los partidos y los servidores públicos deben ser presencias complementarias en el ejercicio del poder político.

También la presencia en la red permite a los candidatos y a los partidos presentar las propuestas e incrementar alcance y la duración de exposición, sin que sean sesgadas por locutores, periodistas o en general por los medios masivos de comunicación.

Por otro lado, aunque la repercusión y presencia de los partidos políticos en Internet aún se ve limitada por el incipiente número de internautas con relación al total de posibles votantes, es apropiado mencionar que esta herramienta de telecomunicación, puede llegar a ser el vehículo mediante el cual, la información, que la ley estipula debe ser pública, puede estar a disposición de un número mayor de personas, es decir, se puede lograr una mayor difusión de la información.

Sin embargo, la utilización de sistemas como éste incrementará la participación de la sociedad con ingreso elevado, que cuenta en sus hogares con muchos más ordenadores y conexiones que los de menor ingreso o las minorías étnicas, que son aquéllos a los que se pretende alcanzar con la información.

En la actualidad, los tres principales partidos políticos de México (PAN, PRD y PRI) han ocupado ya sus respectivos sitios en Internet mediante vistosas páginas electrónicas que contienen gran cantidad de datos, cifras, informes, fotografías, etcétera, haciendo propaganda a favor de sus candidatos y de sus propuestas, para los diversos puestos de elección popular.

Conclusiones

La mercadotecnia ha contribuido a que organizaciones de todo tipo logren ofrecer productos y servicios de alta calidad; bajo este contexto su aplicación en la política es fundamental y ofrece grandes expectativas de éxito.

La mercadotecnia política, comúnmente conocida como *marketing* político, se ha desarrollado ampliamente en todo el mundo a partir de la década de los años sesenta, tal es el caso de Estados Unidos, en donde los políticos tienen un profundo conocimiento en esta materia y emplean estrategias mercadológicas que han originado, en su aplicación, resultados positivos en cuanto a credibilidad, optimización de recursos y convencimiento del electorado.

En años recientes, la opinión pública ha presentado un proceso evolutivo complicado de sentimientos, actitudes, imágenes y opiniones respecto a los

partidos políticos. La situación política, ha originado la falta de credibilidad y participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

En México, a pesar de la publicidad que llevan a cabo los diferentes partidos políticos durante las campañas, la mayoría de éstos carecen de una estrategia clara de mercadotecnia la que, además, no se refleja en las campañas electorales ni en la imagen de candidatos, lo que ha llevado a una planeación deficiente y a la falta de credibilidad por parte de los ciudadanos. Estas condiciones exigen de los partidos y de sus candidatos una mejor organización y planeación de sus campañas, aplicando técnicas que auxilien al triunfo electoral, entre las que se destaca la mercadotecnia política.

La mercadotecnia política contribuye a lograr un mayor número de votos, a realizar una planeación y organización eficiente y a optimizar los recursos, por lo que tanto candidatos como partidos deben considerar la importancia de conocerla y aplicarla en sus campañas políticas.

En el *marketing* político, se precisa asociar el juego de la imagen a la riqueza y sinceridad de un programa de gobierno. A fin de elevar la calidad del debate político, se debe realizar un discurso claro y con contenido sustancial que proponga soluciones para los problemas de una sociedad; ése es el cometido de la comunicación política en su multiplicidad de expresiones. Lo anterior, sin olvidar que el cometido de la política –y de la mercadotecnia política– es el de circunscribir el tiempo lento de la historia a la celeridad que caracteriza a los tiempos de la tecnología de la información.

Por último, Internet es una herramienta virtual que necesita perfeccionarse, considerando que, quienes pueden acceder a esta tecnología no son la gran masa poblacional, sino un porcentaje pequeño frente a los millones que conforman el mercado electoral y que existe un problema de seguridad en la transmisión de datos.

Hasta hoy, la red sólo servirá, políticamente hablando, para el activismo proselitista, el empleo político de la información y sobre todo, para la persuasión a través de las redes, la cual parece ser una de las vertientes con más futuro.

Fuentes Bibliográficas

Barranco, Francisco (1982), *Técnicas de mercadotecnia política*, Madrid, Pirámide.

Antonio y Villa, Manuel (1994), "Encuestas, procesos electorales y campañas políticas", Argüelles, *México: el voto por la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Bryce J. (1982), *Filosofía política de la democracia*, México, FCE.

Francis Balle (1994), *Médias et sociétés*, París, Montchrestien.

Gerstle, Jacques (1992), *La communication politique*, París, Presses Universitaires de France.

McNair, Brian (1995), *An Introduction to Political Communication*, Londres, Routledge.

Namakforoosh, Mohammad (1995), *Mercadotecnia electoral, táctica y estrategias para el éxito político*, México, Limusa.

Albouy, Serge (s.a.), *Marketing político–electoral*, E.U., Iberoamericana.

Publicaciones Periódicas

Kuschick, Murilo (1994), "El *marketing* político", *El Financiero*, abril 4.

"Les contradictions de la communication politique» (1995), *Hermès*, París, ediciones del CNRS, 1995.

Achache, Gilles (1991), "Le Marketing politique", *Hermés*, París, Ediciones CNRS.

L'Harmattan (1994), *Marketing et communication politique*, París, L'Harmattan.

"La communication politique. Cartographie d'un champ de recherche et d'activités", *Hermès*, núm. 17-18, París, Ediciones del CNRS.

Jean-Yves Capul (1992), "Les modèles de la communication politique", *La communication*, París, La documentation française.

Otras Fuentes

Munch Lourdes (s.a.), *Mercadotecnia para las campañas políticas del PRI*, CEN del Partido Revolucionario Institucional.

www.grupoclave.com/geo/glc.htm

www.fundacionbuendia.org.mx/rmc/rmc53/market.html

www.jmc-yr.com/miradas4/09galiz.htm

www.pri.org.mx/home2.html

www.congreso.gob.pe/noticias/elector.htm

www.citšatex.com.mx/omcpi/

Vázquez www.asesor.com.pe/teleley/lecca41.html

www.copei.org/politica/estrateg.htm

http://bitel.es/dir~fundacio.htm

Pisani Francis www.elpais.es/p/d/temas/pisani/8pisan12.htm

www.larevista.com.mx

Miguel Iceta www.estrelladigital.es/990531/articulos/espana/Reportaje.htm

www.estrelladigital.es

www.cimm.com.mx/financie/finsep.html

www.diaridebalears.com/imprimir.shtml?-1+-1+16524

www.larevista.com.mx/ed388/nota2.html

www.datastrategia.com/opinion.htmal

www.congreso.gob.pe/noticias/electotor.htm

www.thecity.sfsv.edu/~lglira/cesar/psi-política/mainl.html

Algunas reflexiones en torno a la naturaleza y funciones de las agencias reguladoras estatales

Jaime Ramírez Faúndez
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

El tema de las tareas de regulación del Estado moderno no es novedoso. En efecto, el tratamiento de esta temática ha sido bastante extenso, concitando el interés de numerosos autores quienes, desde distintas aproximaciones teóricas, han generado múltiples categorías analíticas (especialmente en los campos jurídico, político y económico), que parecían suficientes para construir un marco explicativo sobre la naturaleza, origen y evolución de dichas funciones de regulación estatales.

Empero, esta problemática vuelve a ser considerada a partir del redimensionamiento del aparato estatal y de la redefinición de sus funciones y objetivos y, por ello, adquiere importancia la recuperación y actualización de esos debates, pues ayudan a comprender el sentido con que se busca imprimir dirección a este proceso de transformación. Sumado a lo anterior, dos situaciones coyunturales (estrechamente vinculadas con las capacidades reguladoras del Estado) han atraído por igual la atención de la opinión pública y la de los expertos sobre estos temas en México. Nos referimos, por una parte, al proceso de reestructuración de la deuda del sector financiero y su posterior traspaso a deuda pública y, por la otra, a la privatización del sector eléctrico.

En este contexto, este trabajo busca profundizar líneas de reflexión sobre la temática de la regulación estatal a través de una revisión de algunas propuestas teóricas a fin de construir un marco conceptual que permita, por un lado, una mejor comprensión de los procesos sobre los cuales se intenta realizar las tareas de regulación, y por otro, elucidar la naturaleza, fines y límites del agente encargado de las tareas reguladoras. Todo ello se analiza desde la perspectiva de las agencias reguladoras estatales. Nos interesa, particularmente, ubicar las formas organizacionales y los métodos y estrategias de gestión más adecuados para una eficaz manipulación de la realidad que se busca controlar y/o transformar.

Con estos propósitos, en esta ocasión presentamos los primeros resultados de un trabajo de investigación que aún no culmina. En el primer apartado se exponen algunas reflexiones que intentan comprender la dinámica y sentido de los procesos de transformación del Estado, especialmente con relación a su naturaleza y sus funciones para, en el segundo, ofrecer una síntesis de los argumentos (principalmente de naturaleza económica) con los cuales se procura legitimar la actividad reguladora estatal. Finalmente, en el tercero se presentan argumentos en torno a la

naturaleza, funciones y estructuras organizacionales de las agencias reguladoras estatales; igualmente se esbozan algunas ideas con relación a los estilos y estrategias de gestión de las mismas. A modo de conclusión se señalan los tópicos que requieren mayor análisis e investigación a partir de los dilemas más importantes que enfrentan las agencias reguladoras estatales en la actualidad.

Del Estado empresario al Estado regulador

Hasta hace algunos años, buena parte de los análisis sobre el Estado moderno se realizaban privilegiando una perspectiva política. Las tareas económicas, aunque siempre consideradas importantes para la reproducción de la formación social, dentro de los análisis sobre el Estado nación eran subsidiarias de lo político, en tanto que el fin principal era investigar los propósitos y efectividad de las tareas gubernamentales que permitiesen la generación y articulación de los consensos básicos para hacer posible el ejercicio legítimo y pacífico de los poderes sociales.

En la actualidad esta primacía de lo político, de alguna manera, se ha desvanecido. En su reemplazo emerge la dimensión económica que se ha convertido en el principio que da sentido y articula al conjunto de las actividades gubernamentales. Esta transición desde la dimensión política a la económica implica una doble reducción, en tanto que dicha dimensión económica, a su vez, ha quedado representada sólo por el mercado. Así, el mercado, artificialmente separado de las instituciones públicas, se ha convertido en la preocupación más importante de las instituciones estatales, sometiendo a la lógica y mecanismos del mercado la mayor parte de las funciones del Estado y por ello, en gran medida, la legitimidad estatal se ha circunscrito a las capacidades del Estado para proveer las condiciones materiales, jurídicas, políticas y normativas que faciliten el intercambio. Se diluye así la primacía de lo político y, aparentemente, se deja que las cuestiones sociales sean resueltas por la eficacia del mercado.

A partir de este reduccionismo que analiza los propósitos y tareas gubernamentales a partir de su dimensión económica, se puede comprender que el Estado se conciba como: empresario, subsidiario y Estado regulador e, incluso, se distinga una transición entre las formas institucionales que de ellas resultan. Veamos a continuación, con algún grado de detalle, esta tipología que será útil para nuestra reflexión en torno a las actividades de regulación de las agencias administrativas estatales.

Se entiende como Estado empresario o interventor aquel tipo de Estado que participa directamente, a través de sus instituciones, en la generación de bienes y servicios que los agentes económicos privados no quieren o no pueden proveer. En los países latinoamericanos asume la tarea de transformar una economía primario–exportadora en una economía moderna, a partir de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Todo esto en el contexto de una economía mixta, protegida por barreras arancelarias, en la cual es estatal el mecanismo que asigna los principales recursos de inversión, y opera con criterios distintos al mercado. (Villarreal, 1986; Barenstein, 1982; Ramírez, 1992).

El Estado subsidiario o mínimo, por su parte, postula que las funciones estatales deben reducirse al extremo, reservando al mercado la asignación de recursos y a los agentes económicos privados la responsabilidad total en la generación de bienes y servicios. Para la versión más extrema, al Estado sólo le quedarían funciones tales como la provisión de justicia y mantenimiento de la seguridad ciudadana; la formulación y promulgación de las leyes, la protección de la soberanía y el manejo de las relaciones exteriores. En el ámbito económico la acción estatal tiene como única función asegurar las condiciones institucionales que permitan el intercambio entre los agentes económicos privados y, en casos excepcionales, ocuparse de la provisión de bienes y servicios que los agentes privados no quieran o no puedan llevar a cabo y que sean imprescindibles para la comunidad.

Por último, el Estado regulador, concebido como la etapa final de esta transición, aunque abandona toda pretensión de intervención directa en la economía y se limita a una intervención indirecta, reasume sus responsabilidades relacionadas con el control y la supervisión de las actividades económicas de los agentes económicos privados, sobre todo con relación a los efectos y consecuencias que tienen para la comunidad las decisiones privadas. Dichas tareas de control están destinadas a preservar los equilibrios (económicos y sociopolíticos) y, en general, asegurar el mantenimiento de las condiciones que permitan los intercambios y la reproducción económica de la

sociedad, tales como proporcionar certeza jurídica, seguridad pública, etcétera.

Es un Estado que se descentraliza y se desconcentra, abriendo espacios a las iniciativas de la sociedad; al tiempo que se mantiene como articulador y mediador de los distintos intereses y proyectos de poder social. Empero, a diferencia del Estado interventor, estas funciones tienden a realizarse en forma subsidiaria, esto es, aparecen únicamente cuando los actores de la sociedad civil han agotado sus instancias directas de mediación y, por ello, es posible que los conflictos se propaguen a otros ámbitos y adquieran una dimensión política de confrontación. En el ámbito económico, el Estado regulador propicia y articula los acuerdos sociales necesarios para la conformación de un proyecto nacional que contemple las formas de inserción más eficaces a los flujos y redes globalizadoras; construye la institucionalidad que posibilita el despliegue de las ventajas competitivas de la economía y, a través de la política social, contribuye a la formación de una sociedad más equitativa y solidaria. El accionar del Estado regulador está regido por los siguientes principios: el rol protagónico del crecimiento se reserva para los agentes económicos privados, pues no sólo favorece la asignación óptima de los recursos, ya que al mismo tiempo fortalece la preservación de una sociedad libre y democrática. Los recursos de inversión, inclusive los que provienen de fondos públicos, se asignan de acuerdo con criterios que regula el mercado, pues el predominio de la lógica económica sobre la lógica política hace imposible que se impongan criterios extraeconómicos que favorecen el rentismo, la ineficiencia y la corrupción (Muñoz, 1993).

Esta tipología que distingue tres tipos de Estado no es simplemente una construcción de modelos para fines analíticos; también se emplea para la descripción de una transición histórica (que hubo de iniciar en la década de los años treinta y culminó en la década de los noventa) en la cual, de alguna manera, la etapa final supone una cierta superación de la precedente. Así, el Estado regulador se presentaría como producto necesario de un proceso evolutivo a través del cual se han superado las deficiencias propias del Estado interventor y del Estado mínimo. Sin embargo –a nuestro criterio– quedan muchas cosas todavía a oscuras. En los países latinoamericanos no está claro cómo es que la iniciativa privada puede suplantar eficientemente al Estado en la reinserción eficaz de las economías nacionales en los flujos y redes globalizadoras; cómo es que la iniciativa privada puede suplantar con éxito al Estado en la generación de las condiciones sistémicas de la competitividad; cómo es que la iniciativa privada puede generar y está generando los conocimientos necesarios para incorporarse en la economía valor–conocimiento. Y, estrechamente ligado a lo anterior, cómo es que genera y preserva un sistema educativo que además de integrarse eficazmente con las necesidades del aparato productivo, preserve y potencie la identidad de las comunidades nacionales a partir del despliegue de su acervo cultural.

El debate en torno a los fines de las tareas de regulación estatales

El debate en torno a las tareas de regulación del Estado aparece con bastante anterioridad al despliegue de la tipología del Estado derivada de la reducción economicista del mismo. Aún más, se podría afirmar que las tareas reguladoras acompañan la fundación misma del Estado capitalista moderno, a pesar de las influencias de la doctrina del *laissez faire* y las implicaciones sociales del darwinismo que prevalecían sin contrapesos en aquellas épocas.

El escepticismo prevaleciente en el siglo XIX respecto de la intervención gubernamental en la economía fue cediendo gradualmente a principios del siglo XX, motivado por el éxito conseguido por diversas acciones públicas que surgieron en forma contingente, procurando la solución oportuna y eficaz de los problemas derivados de la implantación irrestricta de las leyes del mercado. En Estados Unidos, por ejemplo, en el plano de las ideas, a partir de los trabajos de Willian James, John Dewey y Thorstein Veblen paulatinamente se fue legitimando la actividad reguladora estatal, al tiempo que se establecía la idea de que el gobierno pudiese dar un uso eficaz a sus atribuciones y competencias con el fin de asegurar el interés público. Se originan así las bases que luego sustentarán la teoría del interés público.

Sin embargo, es durante el gobierno de Roosevelt cuando la intervención estatal se vuelve importante, destacando especialmente las agencias reguladoras que tuvieron como fin controlar la actividad económica privada en función de los intereses generales de la nación. En efecto, la decisión del *New deal* de depender de las agencias como vehículos de la recuperación económica y de reforma social (Freedman,

1988) reflejó, antes que nada, consideraciones prácticas. Entre las más importantes destaca el hecho de que las agencias podían responder con mayor rapidez y flexibilidad a las cambiantes condiciones económicas que se pretendían dirigir y regular, además que estas agencias están en posición de apreciar en todas sus dimensiones las complejas implicaciones de la actividad reguladora. Otra consideración se refire a que las agencias podían constituirse en instituciones estatales especializadas, ubicadas sobre ámbitos específicos de la actividad económica y, por ello, más capaces y oportunas que otras instituciones de fines y competencias más amplias y generales (tales como el Congreso o los Tribunales de Justicia), para llevar a cabo aquellas tareas relacionadas con la supervisión e inspección, cuyo desempeño permanente a menudo resulta esencial para la realización efectiva de dichas actividades gubernamentales.

Este proceso paulatino de legitimación de las tareas reguladoras por parte del Estado –que es posible observar con nitidez en Estados Unidos– tiene similitud con procesos que ocurrieron en la mayor parte de los países. A pesar de lo anterior, sin embargo, todavía está presente una cierta ambigüedad en la caracterización del activismo gubernamental en los asuntos económicos. Por un lado, se busca un papel más poderoso y efectivo de la actividad pública estatal en la regulación de las actividades económicas al tiempo que, paradójicamente, se renuevan incesantemente las argumentaciones que buscan probar las consecuencias negativas que tiene para la asignación óptima de los recursos dicha intervención sobre una economía de mercado. Debido a esta ambigüedad siempre es útil presentar algunos de los argumentos que se utilizan para justificar las tareas reguladoras sobre la actividad económica por parte del Estado.

Desde el punto de vista de la teoría económica, las tareas de regulación estatales se basan en la idea de que el mercado no alcanza las condiciones necesarias para generar resultados eficientes dentro del modelo de competencia. Esta circunstancia, de acuerdo con la teoría de la economía del bienestar, afecta de manera directa las posibilidades de generar y mantener los equilibrios competitivos.

En efecto, a partir de este postulado básico de la teoría económica del bienestar se ha construido un marco de referencia conceptual para analizar las funciones y roles que le son asignados al Estado con el fin de promover la eficiencia económica y la equidad social. Los teoremas fundamentes de dicha teoría demuestran que, cuando se cumplen los supuestos del modelo de competencia perfecta, la libre operación de los mercados lleva a una asignación de recursos que es "Pareto óptima". Ésta se define como un Estado de la economía en que nadie puede mejorar su bienestar sin necesariamente reducir el bienestar de otros individuos en la sociedad. Esto significa que todas las pérdidas de eficiencia (o peso muerto) han sido eliminadas, es decir, se han realizado todas las posibles mejoras paretianas.

Empero, aun cuando se alcance la eficiencia paretiana a través del mercado, no se garantiza que la distribución de los ingresos sea equitativa, por lo tanto, incluso reconociendo la plena validez del supuesto de que los mercados de bienes y servicios cumplan con las condiciones del modelo competitivo, es necesario reconocer la necesidad de tomar medidas con respecto a la distribución excesivamente concentrada del ingreso, si se quieren mantener las condiciones sociales que permitan la reproducción de la legitimidad que tiende a estabilizar el orden gubernamental establecido. Aquí aparece entonces el Estado en una función específica: como redistribuidor del ingreso por medio de las políticas tributarias y sociales. Sin embargo, el mercado no sólo tiene fallas en cuanto a la concentración del ingreso.

Retomando el concepto de *Pareto optimun,* es posible advertir el incumplimiento de alguno de los supuestos del modelo de competencia, lo que da origen a las llamadas fallas del mercado, con lo cual, necesariamente se producen ineficiencias en la asignación de los recursos económicos. Las fallas más comunes que normalmente sirven para justificar alguna forma de acción estatal son: la existencia de economías de escala y la imposibilidad de divisibilidad en la producción, lo que da origen a monopolios naturales; incidentes externos positivos o negativos que generan una discrepancia entre los beneficios y los costos privados y sociales, y problemas de costos generados por el importe de transacción y de información. Veamos estas fallas con mayor detalle.

Un monopolio natural existe en un mercado en particular (o en un segmento de mercado) si una sola firma puede operar a costos inferiores que cualquier combinación de dos o más firmas. Los monopolios naturales surgen como consecuencia de la existencia de economías de escala y de economías de alcance

que son significativas en comparación al tamaño relativo del mercado. Por tanto, se trata de un problema que tiene su génesis en las propiedades tecnológicas de producción y en las áreas geográficas pertinentes al mercado.

La existencia de economías de escala o imposibilidad de divisibilidad en la producción, por su parte, constituye uno de los factores principales que impiden que la libre operación de los mercados lleve a una asignación eficiente de los recursos en la economía. El que opere un sólo oferente maximizador de utilidades, sin que sea posible introducir competencia en la industria, genera un nivel de producción inferior y a precios superiores al óptimo económico. El Estado puede controlar la acción distorsionadora de los monopolios naturales básicamente a través de tres formas. Una es que la propiedad de los monopolios naturales sea estatal, otra es que con propiedad y operación privada se regule esta actividad (Estado regulador), y la tercera es la propiedad pública y la operación privada del monopolio a través de licitaciones periódicas del derecho a operar el monopolio natural (Bitran, 1993).

En lo referente a las fallas derivadas de incidentes externos, podemos decir que uno positivo o negativo ocurre cuando la acción de un agente impone costos (o beneficios) que no asume el agente que los produce. Estos costos o beneficios extras no se factorizan entre los precios, cantidades y calidades de equilibrio, si es que quienes tomaron la decisión no se ven afectados por la acción. En tal caso, los costos y los valores marginales no son, razonablemente hablando, aproximaciones adecuadas de sus equivalentes sociales. Esto significa que el equilibrio del mercado no reflejará situaciones Pareto eficientes (Guzmán, 1993).

Casos particulares de incidentes externos los constituyen los bienes públicos, definidos como aquellos bienes que proporcionan un beneficio que no está condicionado al hecho de que se pague por él. Otra característica importante es que es un beneficio inagotable, es decir, su utilización no implica necesariamente que la cantidad de beneficios disponibles para otros disminuya. Otro caso importante es la existencia de recursos naturales escasos explotados en régimen de propiedad común, lo cual genera una tendencia a la sobreinversión en el sector. Por último, de sobra se conocen los incidentes externos de orden ambiental, como lo es la contaminación industrial; al igual que los positivos, generados por la inversión en tecnología y en capital humano; imperfecciones en el mercado de capitales, como las asimetrías de información y problemas de selección adversa y riesgo moral, etcétera.

En cuanto a los costos de transacción, los aportes del neoinstitucionalismo (North, 1984) destacan el hecho de que tales costos se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas, o cuando no existe una autoridad que las haga cumplir En efecto, la distribución de los costos de transacción se ha constituido en una fuente potencial de conflictos y fricciones sociales y de cambios en las elecciones, preferencias y conductas de los individuos. Ello se deriva del hecho de que los agentes que realizan una transacción deben pagar, de un modo u otro, los costos generados por el intercambio. La distribución equitativa de costos no es fácil y tampoco se resuelve eficientemente por los mecanismos del mercado. Por el contrario, requiere de un proceso político y de negociaciones complejas que permitan a los individuos, voluntaria o coercitivamente, llegar a acuerdos. Esto sólo es posible a través de arreglos institucionales que superen el estrecho horizonte de la racionalidad económica que proporciona el mecanismo de precios (Ayala, 1999).

En lo que se refiere a los costos de información, otra vez debido a los trabajos de los neoinstitucionalistas (R. Coase y G. Stigler), se ha desechado, para efectos del análisis económico, el paradigma neoclásico del mercado transparente. Surge en su reemplazo una teoría que pretende explicar la conducta, las elecciones y el intercambio cuando la información es incompleta, se encuentra desigualmente distribuida (información asimétrica) y el proceso de adquirirla y usarla es costoso. En estos casos las acciones reguladoras del Estado se dirigen a evitar la publicidad que induzca al engaño de los consumidores; en otros casos evaluando los bienes y clasificándolos de acuerdo con calidades, riesgos y precios, y procurando inducir acuerdos voluntarios entre y con los agentes privados para intercambiar información que en forma oportuna sea puesta a disposición general.

Por último, cabe agregar que la evidencia empírica muestra que estas fallas de mercado ocurren con mayor frecuencia (más no en forma exclusiva) en países en desarrollo, y esta evidencia –ya desde los años cincuenta– permite la construcción de una elaborada argumentación teórica (la teoría de la planificación para el desarrollo y el estructuralismo), que procura

resaltar la especificidad de los países periféricos justamente a partir de las fallas del mercado. Cabe destacar que esta conceptualización no genera la intervención del Estado en la economía sino, más bien, se utiliza para justificar una intervención que ya había ocurrido y que buscaba alguna reflexión teórica que facilitara su integración y vinculación a un proyecto nacional de desarrollo. Sin embargo, la definición de las tareas reguladoras del Estado no sólo se deriva de las fallas del mercado. También es preciso considerar otros fenómenos y procesos que intervienen en la configuración de las funciones reguladoras estatales.

En efecto, el proceso de redimensionamiento del Estado y con ello la revitalización del mercado, conjuntamente con las determinaciones derivadas de los flujos y redes globalizadoras, posibilitan la emergencia de una dinámica singular de liberalización de los intercambios y de las condiciones de producción, al mismo tiempo que provocan una significativa porosidad y movilidad de las rígidas fronteras que dividían el ámbito de los asuntos públicos y de los privados. Los asuntos públicos se tornan privados y los privados se vuelven públicos

En estos procesos nos interesa destacar especialmente los cambios que ocurren en las relaciones entre las instituciones estatales y las instituciones de la sociedad civil. Esta últimas se han visto sometidas a modificaciones importantes debido a que los actores sociales interactúan en entornos que han variado significativamente. Se trata de entornos no controlados, de gran complejidad e incertidumbre, incluso escasamente conocidos. En estos entornos tan peculiares las capacidades de mediación, interlocución y de integración de intereses parciales, anteriormente reservadas a las instituciones estatales, se traspasan y se comparten con otras instituciones públicas no estatales.

Una de las características más importantes de éstas instituciones públicas no estatales (tengan o no un carácter permanente), es que su fin no se agota simplemente en la captura y movilización de recursos de poder que permitan incrementar las capacidades de interlocución y negociación con instancias políticas y administrativas estatales. Por el contrario, estas nuevas organizaciones públicas tienen otros objetivos de mayor trascendencia e importancia, tales como convertirse en instancias sociopolíticas de mediación para la solución y negociación directa de conflictos

así como construir redes de cooperación para la satisfacción de necesidades colectivas que no son cubiertas de manera adecuada por las instituciones públicas estatales (salud, educación, seguridad pública, medio ambiente, derechos humanos, entre las más destacadas).

Al interior de estas organizaciones no gubernamentales los distintos agentes y grupos sociales interactúan en busca de la realización de sus intereses particulares inmediatos, otorgando un nuevo contenido y sentido a la interacción social. Ésta se hace más eficaz y concreta. Los grandes relatos ideológicos ya no configuran de manera unívoca e inmediata las identidades de los sujetos sociales y en menor medida impregnan de sentido a la acción colectiva. Los individuos y sus comunidades deben asumir mayores responsabilidades consigo mismos al diluirse las formas paternalistas del Estado del bienestar como resultado de la drástica restricción que se observa en las necesidades de legitimación que requieren los gobiernos de los estados globalizados. *Gobernar un país consiste hoy, ante todo, en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional* (Touraine, 1998).

En síntesis, el tránsito del Estado interventor o empresario hacia el Estado regulador (marco en el cual se reformulan las relaciones Estado/sociedad civil) es un proceso complejo con múltiples determinaciones, algunas de carácter global y otras de naturaleza específica, originadas todas por las condiciones sociales y políticas particulares de cada país. A partir de estas determinaciones es que se construyen los consensos que definen los límites y propósitos de las actividades del Estado en la actualidad. No obstante, cabe señalar que en todas estas configuraciones posibles del Estado con relación a las tareas de regulación deberían sustentarse, además, en el análisis de los beneficios que se derivan de corregir las ineficiencias en la asignación de los recursos, comparándolos con los costos que se derivan de la intervención estatal. Estos costos corresponden no sólo a los recursos económicos utilizados directamente por el Estado para corregir las distorsiones; también es preciso considerar los costos producidos por la generación de otras distorsiones que se derivan de la acción del Estado y agregar todos aquellos recursos que el sector privado utiliza para tratar de orientar la acción del Estado en su propio beneficio (Stigler, 1988).

En muchos casos, los beneficios de la acción estatal serán inferiores a los costos que ésta representa, en cuya circunstancia no cabrían razones económicas fundadas que justifiquen la acción estatal, por lo que tendrían que esgrimirse otras razones, muy especiales y poderosas, para rebatir la lógica demostrada por el análisis costo–beneficio de la actividad estatal en la economía.

Naturaleza y funciones de las agencias reguladoras estatales

La idea de agencia puede rastrearse a partir de la experiencia de las agencias reguladoras de Estados Unidos y también en los debates que, a partir de los años sesenta se originan en torno a la validez de los supuestos básicos de la teoría neoclásica de la firma, sobre todo con relación a la hipótesis relativa a su comportamiento como maximizador de utilidades. Iniciamos la búsqueda a partir de la experiencia administrativa norteamericana.

La Ley de Procedimiento Administrativo establece que *agencia significa cada autoridad del gobierno de los Estados Unidos, se encuentre o no dentro de otra agencia, o esté sujeta a revisión por ella* [...] Literalmente, esta decisión confería calidad de agencia a todas las personas que ocupasen puestos en la administración gubernamental sin importar su jerarquía, en tanto que pudiesen afirmar ser autoridades de Estados Unidos (Freedman, 1988). Esta excesiva generalización que contempla la Ley obliga a un proceso de revisión y afinación de los términos en pos de mayores grados de precisión tanto conceptual como normativa. Este proceso se inicia a partir del uso de la palabra general autoridad:

> Es necesario definir agencia como autoridad, y no por nombre o forma, por causa del actual sistema de incluir una agencia dentro de otra o de autorizar juntas o divisiones internas para que tengan autoridad final. "Autoridad" significa cualquier funcionario o junta, ya sea dentro de otra agencia o no, que por ley haya sido autorizado a emprender acción final y obligatoria con o sin apelar a alguna autoridad administrativa superior (citado en Freedman, 1988:57).

Más adelante, en este mismo informe del Comité Judicial de la Cámara, se sintetiza lo que debe entenderse por agencia: *Quienquiera que tenga la autoridad es una agencia, ya sea dentro de otra agencia*

o en combinación con otras personas. Esta perspectiva que privilegia la autoridad para la definición de una agencia reguladora, permite agregar entre otros atributos que la agencia forma parte del gobierno, que generalmente es independiente en el ejercicio de sus funciones y que por ley tiene autoridad para emprender acción final y obligatoria que afecte los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, particularmente por procedimientos característicos de legislación y adjudicación. Por tanto, el rasgo distintivo de una agencia reguladora reside en la facultad de determinar, por regla o por decisión, derechos y obligaciones privados.

La atribución y apropiación de dicha facultad tiene profundas implicaciones. Entre ellas, por ejemplo, encarnar en una persona o agencia los deberes de generar normas, de investigar, de inspeccionar, de acusar y sancionar lo cual, en alguna medida, estaría transgrediendo uno de los principios republicanos básicos: el de la división e independencia de los poderes estatales ejecutivo, legislativo y judicial. Como respuesta a estas inquietudes en extremo relevantes, en el seno del Congreso de Estados Unidos se establece que *un empleado o agente dedicado al desempeño de funciones de investigación o acusación para una agencia no podrá, en ese caso o en otro relacionado, participar o asesorar en la decisión, en una decisión recomendada en una revisión por la agencia* [...] *Salvo como testigo o asesor en los procedimientos públicos* (*Ibid:* 79).

A pesar de la tendencia a prohibir la combinación interna de funciones al interior de las agencias reguladoras, las necesidades prácticas de su quehacer obligan a los congresistas a promulgar leyes que dejan espacios para que los miembros de una agencia pudan asumir el conjunto de estas atribuciones, en tanto responsables de la administración de un programa específico. Debido a estas consideraciones se permite que la agencia reguladora tenga las facultades de conceder o negar las solicitudes de autorizaciones específicas, de emitir regulaciones explícitas, de autorizar investigaciones y aprobar los acuerdos de consentimientos. Todas éstas, es preciso resaltar, son acciones que afectan derechos y obligaciones de los individuos. Sin embargo, la facultad más importante de una agencia administrativa es la autoridad para actuar por medio de adjudicación, la cual se constituye en la sanción más poderosa para administrar su programa y para imponer sus regulaciones explícitas. Aun si la negociación y la aceptación de los acuerdos de consentimiento fuesen consideradas como parte del proceso adjudicatorio, el meollo del proceso es la facultad de decidir apelaciones. La agencia debe tener la facultad de decidir las apelaciones adjudicatorias, sin perjuicio de que estas decisiones sean contestadas por medios judiciales.

Las importantes implicaciones y consecuencias que se derivan de la facultad adjudicatoria aconsejan separar las funciones de una agencia reguladora. El objetivo es permitir el equilibrio de la autoridad administrativa. Para estos efectos, una parte de dicha facultad se ubica en el ejercicio de la autoridad para establecer reglas y por otra, en forma separada, se dispone el ejercicio de la autoridad adjudicativa final. Con iguales propósitos se ha intentado establecer que más de una agencia participe en la administración de un programa regulador, poseyendo cada una la autoridad para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva o complementaria, pero siempre indicando explícitamente las formas de subordinación y/o de privación. Pero lo más común es que a una sola agencia administrativa se le otorgue autoridad y competencia exclusiva para ejercer reglas y adjudicaciones, en tanto responsable única de la gestión de un programa regulador en particular.

También algunas ideas en torno a la naturaleza de la agencia reguladora pueden ubicarse en el debate de los años sesenta con relación a la validez de los supuestos básicos de la teoría necoclásica de la firma. En efecto, gran parte de dicho debate se centra en el cuestionamiento de la hipótesis acerca del comportamiento de la empresa como agente multiplicador de utilidades. En el desarrollo de las argumentaciones, adquieren particular relieve las consideraciones que distinguen comportamientos singulares de los actores debido a la separación entre propiedad y administración. Por una parte, se ubican los accionistas que buscan acrecentar el valor de mercado de sus acciones y, por otro, los administradores que despliegan un conjunto de objetivos más complejos y articulados, mismos que se derivan de la dinámica y necesidades propias de reproducción de las organizaciones económicas. Así aparecen dos figuras: *agente* (administración) y *principal* (directorio de la firma).

Otra consideración importante que fluye de este debate es el reconocimiento de la existencia de dificultades (que no son menores) para que el *principal* vigile el comportamiento de los administradores. Ade-

más, debe añadirse otra complicación adicional, referida a la imposibilidad de conocer con certeza si el desempeño observado es resultado de factores aleatorios exógenos o de una mala gestión.

A partir de estas observaciones, se conceptualiza el problema de agencia y su relación con el *principal,* lo que permite una aproximación singular, en donde se intenta la resolución del problema a partir de la realización de un contrato entre la administración y los propietarios. Mediante dicho contrato se procura compatibilizar los objetivos del *agente* con los del *principal.* La utilidad de esta teoría de agencia, en general, se ubica en la posibilidad de demostrar que la existencia de factores aleatorios, junto con cierta aversión al riesgo por parte de los administradores, normalmente implicará algún grado de sacrificio de los objetivos del aumento de utilidades.

La principal diferencia en la solución del problema de *agente* y *principal* entre el caso de instituciones públicas estatales y el de privadas, es que en el primero los accionistas están interesados en incrementar utilidades, mientras que en el segundo el *principal* puede tener objetivos diversos y establecer contratos explícitos o implícitos con el agente, que no reflejan los intereses del *principal,* en este caso, los ciudadanos.

Sin embargo, el gobierno posee una ventaja respecto de las organizaciones económicas privadas. Puede interiorizar los beneficios de ejercer control sobre los administradores y puede, asimismo, aprovechar las economías de escala de inversión en control. Desafortunadamente, los múltiples objetivos del gobierno y la influencia de factores políticos electorales de corto plazo sobre las agencias reguladoras (formalmente autónomas), junto con la tradicional falta de incentivos de las burocracias públicas para ejercer su rol de control, reducen la posibilidad de que el gobierno pueda aprovechar esa ventaja.

También es pertinente mencionar que la regulación mediante instituciones públicas estatales presenta dificultades adicionales cuando dicha acción reguladora se pretende ejercer sobre aquellas actividades cuyas características son las de un monopolio natural. Por tanto, la regulación eficiente de monopolios naturales plantea uno de los más formidables desafíos que enfrenta la gestión pública en las sociedades contemporáneas. Para este efecto se requiere de un desarrollo institucional sofisticado, que normalmente está ausente en el sector público de los países en desarrollo. En este sentido, otra vez se puede observar la utilidad de la teoría de la agencia en tanto que la regulación de un monopolio natural puede considerarse como un caso típico de un contrato de largo plazo entre un *principal* (la agencia reguladora) y un *agente* (el monopolista), que debe realizar inversiones irreversibles que lo llevan a incurrir en costos hundidos significativos. Los altos costos de transacción que pueden estar implícitos en estos contratos, y las posibilidades de comportamiento oportunista, tanto por parte del *principal* como del *agente,* pueden producir importantes distorsiones con relación a la eficiencia en la asignación de recursos. La teoría también nos permite predecir que el problema central que enfrentará la agencia reguladora es la existencia de asimetrías de información sobre la estructura y el nivel de costos de la empresa regulada, lo que trae como consecuencia inmediata enormes dificultades, a veces insuperables, en la tarea ineludible de fijar las tarifas o los niveles adecuados de calidad del servicio respecto a sus niveles económicos óptimos y a los requerimientos de los usuarios o consumidores.

En resumen, la naturaleza y comportamiento de las agencias reguladoras es todavía un tema no suficientemente explorado. Por ejemplo, es fácil advertir que se requieren ulteriores investigaciones especialmente enfocadas al análisis de la interacción de las agencias reguladoras con los agentes económicos sujetos a regulación, y sus responsabilidades administrativas y políticas con su *principal* (los ciudadanos), así como sus relaciones con las ramas ejecutiva y legislativa del aparato estatal.

Particular atención debería dedicarse tanto a las potencialidades de autonomía e independencia de las agencias reguladoras frente a las influencias generadas por factores políticos coyunturales como al análisis de las posibilidades y límites que estas instituciones poseen para mantener niveles de independencia adecuados que impidan la subordinación frente a los intereses de las industrias reguladas. En este sentido se debería profundizar las reflexiones e investigaciones en torno a la hipótesis básica que sustenta la legitimidad de la acción reguladora estatal (representación del interés general), y a dos conjeturas o creencias ampliamente difundidas en torno a las características deseables para optimizar la gestión de las agencias reguladoras estatales.

Indudablemente que la pretensión de determinar y representar en forma exclusiva o preferente el interés general por parte de las instituciones públicas estatales es un tema sujeto a serios cuestionamientos, tanto

desde el punto de vista ideológico (especialmente a partir de la revitalización del liberalismo), como desde las nuevas formas y características que adquiere el sistema social, político y económico enmarcado por las determinaciones que emanan de los flujos y redes globalizadoras.

En este último caso, es preciso incorporar a una nueva concepción del interés general las innovadoras formas y múltiples sentidos que asume la acción social que se despliega en redes horizontales, misma que prescinde de la mediación necesaria estatal y que procura, a través de la reconstrucción de identidades fragmentadas, nuevas configuraciones, otras formas de asociación de sujetos colectivos capaces de enfrentar políticamente a las instituciones verticales y centralizadoras que sólo admiten una integración subordinada *so* pena de la exclusión. Me refiero a aquellas formas de gobierno del Estado nación que preferentemente buscan su legitimidad en la implantación expedita de las determinaciones y necesidades originadas en centros transnacionales de poderes económicos, financieros y político–militares.

En cuanto a las creencias o conjeturas relacionadas, como la gestión de las agencias reguladoras me quiero referir, por una parte, a la idea que la independencia ante el proceso político mejora la calidad del desempeño administrativo y, por otra, a que la administración profesionalizada de expertos asegura la neutralidad normativa y la imparcialidad jurídica de las decisiones adjudicativas emanadas de las agencias reguladoras. En el primer caso se debería explorar las implicaciones en torno a la naturaleza de la acción reguladora pública a partir de las exigencias ciudadanas por mayor transparencia y responsabilidades que resultan de una efectiva rendición de cuentas del ejercicio legal y legítimo de las atribuciones otorgadas a las autoridades reguladoras. En el segundo, se debería explorar la pertinencia de la integración de una representación ciudadana directa en los órganos e instituciones reguladoras, que integre a las actividades de regulación las distintas sensibilidades sociales y políticas que complementen y otorguen sentido al trabajo de los expertos.

En este sentido, cabe mencionar los trabajos de Stigler, Spiller y Olson quienes, entre otros, han contribuido al entendimiento de la acción colectiva al interior de las instituciones, especialmente de los roles e incentivos que en ella se desarrollan a partir de las relaciones de negociación, cooperación y conflicto que surgen al interior de cada una de estas instancias que se relacionan con las tareas reguladoras de las actividades económicas de los agentes privados.

Es difícil presentar conclusiones de una investigación en curso. En su reemplazo primero queremos destacar la importancia decisiva que tiene para la sociedad el eficaz funcionamiento de las agencias reguladoras estatales. Para ello utilizamos el informe de Michael Mackey sobre la auditoría la cartera vencida de los bancos donde señala:

> [...] un ambiente de supervisión débil en que los bancos nuevos y los privatizados se encontraron, junto con la

garantía dada por el gobierno de que todas las obligaciones incluyendo las de depósito, serían cubiertas, dio a los bancos la oportunidad, y posiblemente el incentivo, de tomar riesgos excesivos y quitó el incentivo de establecer estructuras de gerencias adecuadas.

Este informe concluye que las deficiencias de las supervisiones reguladoras deben considerarse como uno de los principales factores que explican la crisis financiera del sistema bancario mexicano, en extremo vulnerable e incapaz de respaldar las tareas del desarrollo nacional. Otra situación importante se refiere a las desastrosas consecuencias que tuvo para las economías de Argentina y Chile la deficiente regulación del sector eléctrico que fue incapaz de prever y mucho menos controlar los efectos del desabasto de energía. De aquí se distingue que uno de los principales desafíos que afronta la gestión pública es incrementar drásticamente las capacidades de supervisión de las agencias reguladoras que posibiliten advertir, controlar y evaluar precisa y oportunamente los efectos negativos originados por los desequilibrios y distorsiones que ocurren en las actividades económicas y financieras tanto a niveles nacionales como supranacionales.

Otra conclusión preliminar se deriva de la necesidad de profundizar sobre la naturaleza y funciones del Estado nacional, pues los intentos de ubicar la tipología del Estado regulador (todavía insuficientemente determinado) como la solución a los problemas actuales no es convincente, sobre todo si se ubica a este tipo de Estado en la problemática de las redes y los flujos globalizadores, el fortalecimiento de los centros de control y poderes supranacionales, así como la progresiva porosidad entre la frontera de los asuntos públicos y privados, tanto como las nuevas estrategias que adoptan los sujetos sociales en sus relaciones con las instituciones estatales.

Por estas razones, pensamos que para definir estructuras, estilos y estrategias de gestión más adecuadas para las agencias reguladoras estatales, en función de su autonomía, a los centros de poder que pretenden controlar, y con relación a su eficacia y oportunidad, no es ni puede ser una mera propuesta de carácter técnico y organizativo; tiene que ver también con concepciones del poder social y con el ejercicio democrático del mismo, todo lo cual posibilite la transparencia de la acción gubernamental y evite la impunidad.

Fuentes Bibliográficas

Ayala, José (1999), *Instituciones y economía*, México, FCE.

Barenstein, Jorge (1982), *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE.

Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, México, FCE.

Bitran, Eduardo (1993), "Promoción de la competencia y regulación de monopolios naturales", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN, FLACSO.

Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública: su situación actual*, México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración/Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Freedman, O. James (1988), *Crisis y legitimidad*, México, FCE.

Guzmán, Eugenio (1993), "Consideraciones sobre la teoría de la regulación", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN/ FLACSO.

Marc, James y Johan Olsen (1977), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE.

Martin, Juan (1996), *Mercado y regulación en los servicios de infraestructura*, Santiago de Chile, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público.

Melo, José (1997), *Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela*, Santiago de Chile, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público.

Muñoz, Oscar (1993), *Del Estado interventor al Estado regulador*, Santiago de Chile, CIEPLAN.

Ramírez, Jaime (1994), *Estrategias de la modernización de la gestión pública*, Santiago de Chile, MIDEPLAN.

Roze, Richard (1998), *El gran gobierno*, México, FCE.

Rudnick, Hugh (1997), *Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela*, Santiago de Chile, ILPES/CAF/Dirección de Programación del Sector Público.

Stigler, G. J. (1988), *The Theory of Economics Regualtion*, Chicago, University of Chicago Press.

Touraine, Alain (1998), *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE.

Publicaciones Periódicas

Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Coast", *Journal of Law and Economics*, vol. 3.

North, D. C. (1986), "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theorical Economics*, núm. 142.

Spiller, P. (1990), "Politician, Interest Groups and Regulators; A Multiple-Principals Agency Theory of Regualtion, or Let them be Bribes, *Journal of Law and Economics*, vol. 33.

Otras Fuentes

ILPES (1996), "Gestión estratégica, regulación y mercados", Reunión de la XVIII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile, ILPES.

---------- (1997), "Diseño estratégico e infraestructura básica", Reunión de la XIX Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Madrid, ilpes.

LIMITANTES DEL DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA CON REZAGOS INSTITUCIONALES

Carlos Zárate Palomino
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Este trabajo se centra en la problemática institucional de desarrollo económico *versus* la primacía de los factores tecnológicos, objeto abordado mediante el análisis de la viabilidad de las políticas públicas de estabilización y de cambios estructurales, en un contexto de rezago y crisis de la infraestructura organizacional de la economía en el periodo reciente. Esta reflexión señala como hipótesis que el requisito fundamental del desarrollo es la existencia de un sistema institucional evolucionado y acorde a las circunstancias históricas, culturales y sociales de la economía en cuestión.

Limitantes del desarrollo en una economía con rezagos institucionales

Los recientes acontecimientos de crisis en los diferentes ámbitos de la economía y sociedad, como la inestabilidad económica, financiera y bancaria, jalonada por factores negativos exógenos y endógenos, revelan la presencia de elementos de disolución institucional y económica que plantean graves incertidumbres a las posibilidades de desarrollo de la economía.

Dado que esta crisis tiene diversas manifestaciones, se busca resaltar los aspectos económicos institucionales, pero no anclados exclusivamente en los fenómenos de asignación y uso de recursos en una economía de mercado en transición de un esquema de fuerte intervención pública, asociada a un aparato productivo altamente protegido a la competencia extranjera, hacia otro modelo de escasa intervención pública. Este proceso transcurre en una economía en la cual los mercados interno e internacional sustituye al Estado en su función motora.

En este ejercicio interesa el aspecto organizacional del desarrollo, fenómeno que debe rescatarse analíticamente, pues no existe economía dinámica sin el componente institucional que determina el ambiente de corto y largo plazo que posibilita la viabilidad de las decisiones de negocios y de políticas públicas. Específicamente, desde la década de los años ochenta, México atraviesa un proceso de tránsito hacia una economía abierta. A diferencia de las décadas anteriores, los mercados y la inversión privada son los agentes responsables del crecimiento y del bienestar económico. Este proceso de cambios estructurales tiene, en general, como ejes estratégicos, una nueva institucionalidad económica y una orientación ideológica opuesta a la tradicional. La

primera, en formación y consolidación; la otra, más asociada a las pautas y cánones institucionales propios de la idiosincracia y cosmovisión de un Estado originado a principios de este siglo, cuya memoria histórica se origina en la primera revolución de este siglo y lo más importante: revolución victoriosa y epicentro de los grandes procesos reformistas en América Latina.

El trabajo consta básicamente de dos secciones, en la primera, a modo de un esbozo teórico sobre el tema central, se trata de plantear el aspecto de la naturaleza institucional de los procesos económicos; por otro lado, se plantea la falta de viabilidad del nuevo modelo de desarrollo por la incapacidad del nuevo marco institucional, así como la inflexibilidad de la antigua institucionalidad económica, que es un factor perverso de inercia.

Institucionalidad económica: rutinas y comportamientos

En México, los cambios estructurales iniciados en los años ochenta, que habían comenzado varias décadas atrás, respondieron a la grave crisis acumulada en la economía. Desde nuestra perspectiva, ese fenómeno no subyace exclusivamente en la esfera de la asignación y uso de recursos (en la empresa, el mercado, la industria o las variables macroeconómicas y sectoriales sujetas a control dentro de las políticas públicas de fomento), es tanto o más importante el entramado institucional interno y externo al aparato económico.

Los agentes económicos públicos y privados generan ingresos, pero dentro de organizaciones que se comportan en función de rutinas que han de adaptarse a una lógica o racionalidad limitada (Simons, 1947) y adecuarse a procedimientos y situaciones. Los organismos sociales con mayor capacidad de regeneración, acoplan su conducta paulatinamente y de acuerdo con la experiencia histórica, respondiendo con anticipación a los *feed backs* de resultados (Hodgson, 1988).

Como las instituciones se orientan por objetivos, la lectura de la crisis del modelo de crecimiento y del patrón de intervención pública en la economía mexicana, por parte de la nueva clase política, coincidió con la expresada por los organismos financieros internacionales (FMI y BM) y académicos de prestigio internacional, adheridos todos a una visión económica neoclásica. Aunque los primeros tuvieron un papel protagónico estratégico en la configuración del nuevo modelo económico, el cambio estructural se combinó con una política pública de *shock* que estabilizó la economía, pero a costos sociales enormes. Algunos de sus mismos mentores (World Bank, 1996, 1997) empiezan a cuestionar y a plantear moderación en ciertas políticas (v.g. privatización).

Pero el análisis no está en pos ni esperanzado en los resultados de las catarsis o los exámenes de conciencia de las instituciones y/o funcionarios de las agencias internacionales; tampoco en los aspectos técnicos del manejo macroeconómico de la crisis. Considerando los resultados y las perspectivas inciertas del desarrollo de una economía en transición como la mexicana, interesa destacar la importancia de discutir la naturaleza y el comportamiento de las instituciones y organizaciones económicas (de mercado y públicas). La incertidumbre que genera el modelo radica en la incapacidad de las políticas públicas de percibir la dimensión institucional del proceso.

La reforma de la economía no se complementó con la necesaria refuncionalización o creación de instituciones económicas que desarrollaran el ambiente propicio para las nuevas rutinas de formación de contratos, así como las de asignación y uso de recursos. Así, al no crearse o recrearse de manera explícita y sistemática el marco institucional de una economía de libre mercado abierta a la competencia internacional, la inestabilidad económica latente se agudiza. La inversión de largo plazo cede su lugar a la especulación y los negocios fáciles y lábiles, pues no existen instituciones que limiten los estragos de la incertidumbre en una economía carente de esa organicidad que armoniza, da confianza e incentiva a los agentes económicos.

Adicionalmente, es sabido que las reformas institucionales para instrumentar un nuevo modelo no pueden realizarse en el corto plazo; pertenecen a un horizonte de largo plazo. De esta manera, cómo puede exigirse eficiencia, cuando en el mejor de los casos las políticas públicas ortodoxas apenas se adivinan en planes de dudosa viabilidad al corto plazo. Su comportamiento está determinado por esa relación entre resultados observados y aspiraciones, anhelos, objetivos. Naturalmente las instituciones reportan tanto éxitos y fracasos, como grados de madurez, logros y metas.

Todo este molesto preludio es para afirmar que las organizaciones económicas se ajustan a procesos sociales inteligentes de aprendizaje a través de la codificación de inferencias históricas, la experiencia y aspiraciones colectivas en pautas y rutinas que determinan y orientan el comportamiento de las instituciones. Todo lo anterior, determinado por contextos culturales e históricos específicos, que es necesario reconocer para el correcto diseño institucional y organizacional (North, 1995).

Resulta pertinente detenernos en una especificación provisional de rutina. Este término generalmente incluye el conjunto de formas, métodos, sistemas, reglas y procedimientos, convenciones, papeles, estrategias y tecnologías (asociadas a los arreglos y/o transacciones económicas a nivel micro y macroeconómico) que determinan la estructura y el comportamiento de las organizaciones o agentes económicos. Por otro lado, las experiencias, la memoria histórica y las aspiraciones individuales y colectivas son codificadas en rutinas que se traducen en instrucciones, lecciones, objetivos y proyectos de asignación y uso de recursos con fines de alcanzar ganancias y bienestar en una economía de mercado.

Las rutinas constituyen la parte sustantiva de las organizaciones, pero no es posible que éstas lleven a cabo el desarrollo o la historia económica. No obstante, hacen posible que los organismos económicos y sus integrantes, actúen racionalmente dentro del marco explícito e implícito de las rutinas; éstas operan así porque se aprenden mediante procesos complejos de socialización, educación, imitación, capacitación, cambios de personal, fusión o integración de organizaciones, etcétera. De aquí la importancia de generar instituciones públicas de fomento orientadas al desarrollo organizacional, útil complemento del apoyo convencional: el tecnológico.

De esta forma, las rutinas se guardan en la memoria social y colectiva de los agentes económicos. Estas pautas usualmente son coherentes, aunque en situaciones de crisis pueden resultar irracionales, destruirse y/o amalgamarse con otras rutinas exógenas, desnaturalizando la esencia de la organización primigenia. Las instituciones y sus rutinas están en movimiento continuo y cambian como respuesta a la experiencia ganada en un conjunto de organizaciones con capacidad de aprendizaje. El cambio organizacional de la economía dependerá de la forma en que las nuevas instituciones puedan interpretar o captar el sentido de la historia económica y los valores enraizados en una cultura y sociedad específica.

Esta manera de entender la institucionalidad económica es clave para comprender el fenómeno más allá de cualquier abstracción inútil. Asimismo, esto implica estar en presencia de una institucionalidad, entendida como un proceso en movimiento cíclico, evolutivo y continuo, en el cual las instituciones nacen, crecen y perecen, aunque debe aclararse que las nuevas instituciones se provienen de las que desaparecen. De aquí la importancia del concepto de graduabilidad en todo proceso de cambio estructural, como se analiza enseguida.

Brecha institucional y cambios estructurales

En esta sección se postula que en México las políticas económicas de estabilización y de ajustes estructurales, haciendo a un lado ciertos lapsos efímeros de estabilidad y relativo crecimiento, carecen de viabilidad debido a la incapacidad, inflexibilidad y rezago del marco institucional de la economía. A favor de esta premisa, recuérdese que el hiato institucional es un factor que agrava la inestabilidad económica y financiera, que hoy amenaza en constituirse en una constante estructural de la economía y la sociedad. Sin detenernos en una descripción detallada de la evolución de las políticas de estabilización y de reformas estructurales, se presenta un esquema general del proceso. En dicho periodo surge una nueva hegemonía política –de estamento tecnócrata y financiero– que con apoyo político y económico de las agencias internacionales (FMI y BM), aplica un programa estandarizado de estabilización, antes ensayado en países desarrollados y subdesarrollados.

Dentro de una visión de *omni* mercado y *fiat lux*, no es la experiencia lo que mueve a este nuevo conglomerado de técnicos y políticos de la economía, sino su fe tecnócrata y cartesiana de que el individuo está sobre la naturaleza económica y social. Se suponen poseedores de la supremacía del conocimiento económico; en este caso, su enfoque neoclásico de mercados transparentes con cero intervención gubernamental. Esta visión privilegia los aspectos tecnológicos del mercado, pero omite el contenido social, cultural e histórico de esta institución, pues ignora que es un factor fundamental de orden, cohesión y armonía social (Obregón, 1992). Este argumento, en economías con ausencia o debi-

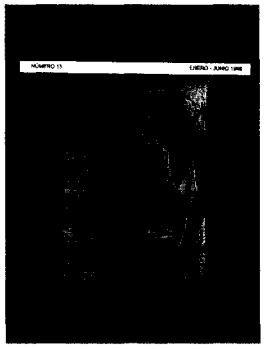
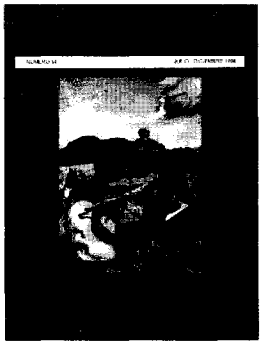
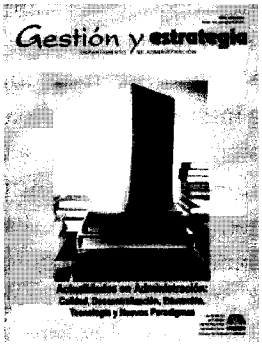
lidad institucional, es altamente inconsistente al excluir los aspectos esenciales de la organización económica que determinan el diseño y la instrumentación de las políticas públicas.

Esto plantea la constitución de programas y planes, generalmente de corto plazo, que constituyen un avance en su configuración técnica, pero que originan conflictos con los agentes económicos reales, ya que dichos ejercicios se caracterizan por una alta dosis de verticalidad y autoritarismo expresados en una falta de consenso social; ausencia de compromisos con las organizaciones e indefinición de las estructuras de gestión, entre otros efectos. Como se dice, una planeación a dos mil pies de altura. El contenido básico de la agenda de estabilización y de reformas estructurales es el siguiente:

- Corrección de las distorsiones de precios para desarrollar mercados competitivos que aseguren la eficiencia de los sistemas de producción y distribución.
- Liberación de mercados y de precios y política monetaria fiscal restrictiva (se eliminan subsidios a la producción y el consumo) para elevar la competitividad de los mercados. Disciplinar empresas, consumidores y sector público.
- Privatización de empresas y organismos gubernamentales para disminuir la presión sobre el déficit fiscal y la constitución de una nueva capa empresarial más competitiva y agresiva para atraer capital y tecnología extranjera.
- Apertura económica hacia afuera, vía una drástica caída de los aranceles de importación y la promoción preferente de las exportaciones para intensificar la modernización tecnológica y la reorientación del aparato productivo nacional (World Bank,1991).
- Profundización de la apertura económica y la globalización de la economía vía el TLC.

En general, el programa de estabilización y ajustes estructurales se aplicó en su modalidad de *shock* inmediato y directo para alcanzar rápidos efectos positivos. Se impuso desde el inicio un proceso veloz de liberalización comercial (interno y externo), de exclusión de la intervención económica del Estado a través de la privatización de empresas públicas.

El interés por acelerar la ejecución de éstas políticas es contrarrestar cualquier intento de oposición de ciertos ámbitos o jerarquías de poder dentro del Estado (v.g. grupos corporativos sindicales y empre-

Gestión y **estrategia**

Algunas publicaciones anteriores

sariales; segmentos intermedios de la burocracia gubernamental, etcétera). Se pretendía cancelar cualquier posibilidad de restaurar el anterior régimen o de legitimar alguna alternativa dentro del mismo modelo, asimismo, se deseaba suprimir las posturas contrarias al proyecto, o aquellas que pudieran inhabilitar el propósito central de una economía moderna globalizada y de libre mercado (Klaus,1991). El resultado del proceso, exceptuando ciertos lapsos de estabilización y crecimiento, es una gama amplia de distorsiones y desequilibrios de un enorme costo social. Entre los efectos se pueden señalar los siguientes:

- Entre 1984 y 1994 el desempleo creció dos veces (la proporción de la PEA desocupada involuntaria).
- La actividad económica creció a una tasa media (1.94%) menor que el desempleo.
- El ingreso se polarizó más; el índice de inequidad (GINI) aumentó sostenidamente (17%).
- El 40% más pobre de los hogares perdió 24% de su participación en el ingreso nacional, en tanto que el 10% de los más ricos aumentó su asignación porcentual a un poco más de 27%.
- Se acentuó la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad. Los hogares urbanos, de percibir 3.34 veces los ingresos rurales en 1984, aumentaron a 8.5 veces en 1994; en tanto que las ganancias crecían de 53.8% a 59.62 %.
- Finalmente, el precio de la canasta básica se cuadruplicó entre 1983 y 1994, mientras que en 1994 el salario mínimo perdió 41% de su capacidad de compra de 1983 (Noriega, 1997).

Los supuestos teóricos del programa de estabilización planteaban que la distribución del ingreso, la *asignación final de recursos una vez concluido el proceso de mercado será siempre socialmente eficiente y la distribución inicial permanecerá inalterada, salvo si hubiese violaciones a las restricciones presupuestales de los agentes o los precios relativos fuesen alterados por rigideces* (*ibid:*144). De aquí la necesidad de trasparentar el mercado eliminando las rigideces del proceso de trabajo mediante la cancelación de los subsidios al consumo popular (salarios), abolición de todos los obstáculos a la libre circulación de los activos existentes en el mercado, la corrección institucional (subsidios) de inequidad en la dotación inicial de los agentes más débiles, excepcionalmente y por una sola vez.

No obstante, entre 1984 y 1994 la política fiscal restrictiva contribuyó a que los salarios perdieran más de 20% de su participación en el ingreso, lo cual, sumado a la ampliación de los impuestos indirectos en casi 26%, provocó un efecto redistributivo regresivo. La política salarial se negocia entre gobierno, trabajadores y empresas dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, una institución que modifica su objetivo de armonizar los factores capital y trabajo, centrándose más en el control de la inflación vía la contención administrada de los salarios nominales (ibid:175).

Este resultado del modelo en su expresión de mayor desempleo, desigualdad y caída de salarios tiene origen en la falta de progresividad en aplicación de la política económica. Una estrategia de instrumentación violenta del programa estándar de estabilización, aun en países desarrollados con una infraestructura institucional completa y flexible a estas políticas (Inglaterra, década de los años ochenta), generó un alto grado de incertidumbre en los agentes, con graves efectos desestabilizadores en el aparato productivo. Este fenómeno provocó un agudo retraimiento de la inversión, el producto y el empleo. No fueron extraños los fenómenos de desindustrialización y pérdida de competitividad en sectores tradicionalmente dinámicos (Glyn, 1993). Si esto ocurre en países con alto grado de desarrollo económico e institucional, qué no puede suceder en situaciones de atraso económico y grandes brechas de infraestructura institucional como la mexicana.

La presencia de una amplia brecha institucional evidenciada en la ausencia de organismos económicos *ad hoc* y la debilidad o agotamiento de los existentes, agudizan la crisis económica. Este fenómeno, aunado a los rápidos ajustes estructurales, colapsó las estructuras y centros de dirección de los organismos económicos existentes (bancos, empresas y organismos gubernamentales; áreas de regulación económica del sector público federal y estatal).

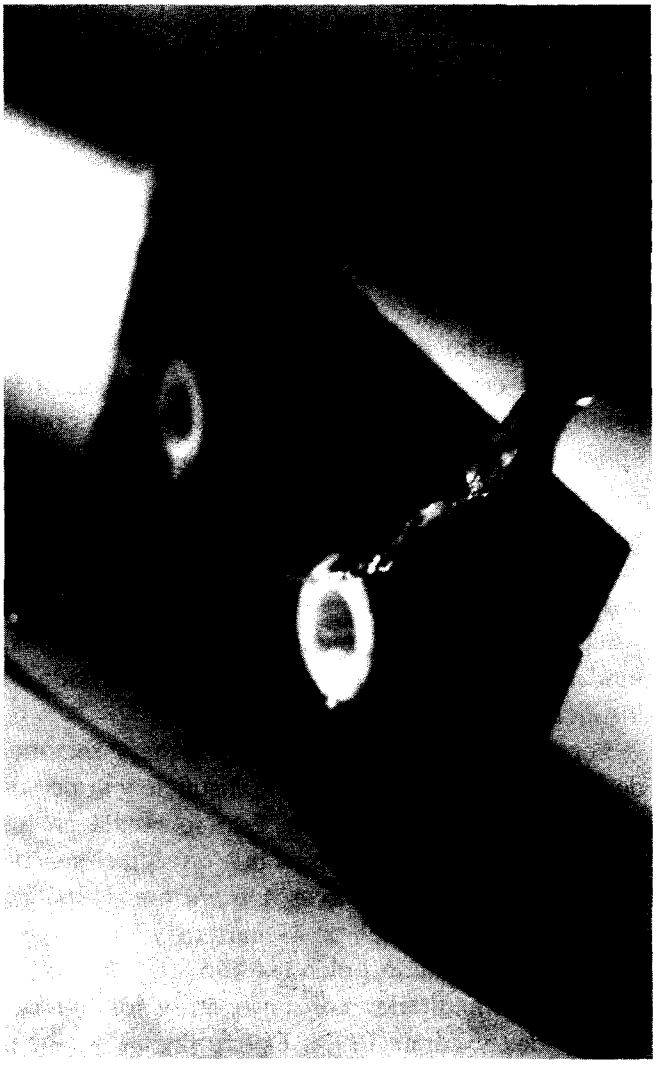
Este fenómeno sucede antes de que los nuevos mecanismos de coordinación del nuevo modelo, así como la incipiente economía de libre mercado y globalizada, pudieran haberse iniciado y consolidado. Consecuentemente, este problema se expresó en una profundización del hiato institucional que intensificó severamente la crisis del sistema económico. La liberación de los mercados financieros y la política monetaria y fiscal restrictiva, propendieron a incrementar el ahorro privado y público, con el consecuente retiro del gobierno en el uso obligatorio de una

porción significativa de la captación bancaria (la abolición del requisito de reserva sobre depósitos y créditos obligatorios, etcétera). Este proceso permitió que las empresas de intermediación financieras se liberaran de la tutela gubernamental (Huerta, 1994) y que tuvieran más recursos para desarrollar los mercados de dinero y capitales. De este modo, la inversión privada con un alto componente externo, debiera constituirse en el vector estratégico de crecimiento, dejando reducida a su mínima expresión la inversión pública; propósito que contrasta con la crisis recurrente del sistema financiero, lo que confirma que el desarrollo de los mercados financieros es algo más que los simples componentes monetarios.

La institucionalidad es tan relevante en la historia económica del país, que fue el medio para reunir a diferentes agencias vinculadas a la asignación y uso del gasto fiscal en una sola y muy importante secretaría de Estado en la década de los años setenta. Sin embargo, como resultado de los ajustes estructurales implementados, el otrora símbolo cumbre de la intervención pública en la economía, la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparecería radicalmente dejando graves vacíos institucionales en la planeación y administración del gasto fiscal.

Paradójicamente, en una economía como la mexicana, es tan difícil crear instituciones como resulta muy fácil destruirlas, dadas las inherentes debilidades o rasgos de agotamiento institucional. El enfoque neoclásico implícito en el modelo en curso estipula que la economía es una suerte de mecano de ingeniería susceptible de manipulación. De tal idea deviene el manejo, socialmente aséptico, de las variables económicas en los procesos de asignación y uso de .los recursos. Evidentemente, este razonamiento omite el componente institucional que condiciona y posibilita la realización de esa lógica o racionalidad económica inmanente de los agentes económicos.

En esta visión prevalece la imagen de una economía libre de factores sociales, políticos y culturales que, en nuestra perspectiva, son los determinantes fundamentales de la matriz organizacional de la empresa y de la economía global. Por tanto, esa visión desestima los problemas de brechas institucionales que contribuyen a crear situaciones de incertidumbre estructural, fenómeno característico de las economías subdesarrolladas. Ahí se genera la situación de volatilidad de las tasas de interés, acentuada por el circuito de especulación internacional que afecta las decisiones estratégicas de los agentes económicos.



Los problemas de institucionalidad económica se manifiestan en la ausencia o debilidad de los mecanismos legales, fiscales y financieros que, aunado a otros factores de incertidumbre, dificultan las decisiones de inversión, pues imposibilitan la evaluación de los proyectos de negocios. Debido a lo anterior, se anulan decisiones estratégicas de inversión que corren por cuenta del empresariado nacional, en tanto el capital extranjero, protegido por una institucionalidad de alcances internacionales, convenientemente se reubica en mercados más seguros, dada la calidad de la información de que disponen.

En tal sentido, no sería extraño que una porción significativa del empresariado nacional realice su inversión en mercados más confiables (TLC, Europa, etcétera). Por otra parte, la política económica restrictiva limita la capacidad de crecimiento de la economía al deprimir las ganancias a causa de la baja

en la demanda y los altos costos financieros (Huerta, 1994).

En este contexto de limitantes institucionales, la banca mexicana, aún en condiciones de estabilidad y relativo crecimiento, suele operar una estrategia especulativa: absorbe los excedentes de tesorería de los grandes grupos corporativos; captación de mayoreo que se traduce necesariamente en financiamiento de corto plazo (capital de trabajo) para este nicho de mercado. Dada la insuficiente capacidad empresarial de la banca –asociada a la debilidad de su marco institucional–, sus costos operativos son elevados, presionando sobre el costo del crédito. No obstante, el resto del empresariado y las familias de menores ingresos, demandan financiamiento a cualquier precio-interés. Pero la problemática estructural es la subsistencia de un sistema bancario altamente especulativo y orientado fundamentalmente al negocio de mayoreo, dada su insuficiente infraestructura institucional.

Por otra parte, esa debilidad de firma y sectorial de la banca se manifiesta en la insuficiencia de sus mecanismos de contratación. Esto se refleja en los altos costos de riesgo, mismos que en situaciones de crisis se tornan insostenibles. De ahí ese dramático rescate gubernamental de la cartera vencida, que orilló a una solución polémica aún sin conclusión, dadas las dificultades consenso entre los agentes (Hernández y Zárate,1998). Donde las instituciones de regulación bancaria como la CNB y BANXICO fueron rebasadas por la gravedad de las circunstancias, el alto grado de discrecionalidad de los funcionarios y directivos así como la ausencia y/o la insuficiencia de la legislación financiera en aspectos claves.

Las limitantes institucionales del anterior modelo de crecimiento, como las del actual, tienen su cuota de responsabilidad en la crisis económica. El primero por su rápido colapso y el segundo por sus dificultades para iniciar, madurar y consolidarse. Si bien esta última exigencia corresponde al largo plazo, es responsable en la coyuntura actual de la inviabilidad del nuevo modelo económico como de la secuela de desequilibrios económicos y sociales derivados. Esta situación se deriva del insuficiente desarrollo de la infraestructura institucional y económica del nuevo modelo de desarrollo. Aquí es presumible la presencia de rigideces y vacíos en el diseño de las políticas públicas, particularmente en su entramado institucional, lo cual imposibilita a los agentes (empresas, sindicatos, gremios y gobierno) la dificultad de encontrarse adecuadamente para convenir negocios y coordinar sus transacciones, contratos , acuerdos estratégicos.

Finalmente, es deseable concluir sosteniendo que, además del aspecto tecnológico, la cuestión institucional es la parte fundamental de todo proceso económico, cuya omisión o rechazo tiene consecuencias graves en el diseño e instrumentación de políticas públicas. Se colige claramente de lo anterior, que sin institucionalidad económica no existe desarrollo económico, de ahí la exigencia de insistir su inclusión en el análisis, el diseño y la implementación de las instituciones y organizaciones que acompañan todo proceso de cambios o reformas estructurales. Si la dimensión institucional de la economía no se atiende con el rigor conveniente, está muy lejana la posibilidad de alcanzar la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo como la estabilidad y la armonía social. Los retos del desarrollo económico tienen como factor primario a los agentes, entre ellos los económicos, actuando con racionalidades o rutinas gestadas en marcos organizacionales específicos e histórica y culturalmente determinados.

Fuentes Bibliográficas

Hayek, F. A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago University Press.

Huerta, A. G. (1994), *La política neoliberal de estabilización económica*, México, Diana.

Hodgson, G. (1988), *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press.

North, D. C. (1995), *Instituciones y cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Obregón, C. (1992), *Armonía económica*, México, Trillas.

Simons, H. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, MacMillan.

World Bank (1987), *World Development Report*, Washington D.C., World Bank.

Publicaciones Periódicas

Glyn, A. (1995), "Wasted Sacrifices: Real Wages and Economic Reconstrucction", *The Economic Journal*, vol. 103, pp.416-425.

Hernández, O. y C. Zárate (1998), "La cartera vencida del sistema bancario. Limitantes del circuito de pagos", *Análisis Económico*, núm. 29, pp. 29-62.

Noriega, F. (1997), "Teoría del desempleo y la distribución: México 1984–1994", *Investigación Económica*, núm.220, pp. 143-185.

Klaus, V.(1991). *Quotation of the Month: We Need an Untainted Market Economy and we Need it Now*, The World Bank/CECSE, núm. 2.

Asociacionismo y gestión pública

Cristina Teresa Penso D'Albenzio
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A

En las últimas décadas han proliferado los estudios sobre movimientos sociales y otros acerca del papel de organizaciones civiles en Latinoamérica y en México; sin embargo, nos encontramos con no pocos problemas para comprender la acción de estas organizaciones. Desde distintas perspectivas y enfoques se dan diferentes significados para la noción de acción colectiva en general y, en particular, a las formas en que en las organizaciones civiles pueden participar en la gestión pública.

En este trabajo se revisan algunos enfoques y modelos aplicables para la interpretación de las acciones de organizaciones de la sociedad civil. También se exponen las que se consideran sus principales limitaciones. Se reflexiona asimismo acerca de la vía asociativa como una manera de generar nuevas formas de participación, capaces de contribuir a mejorar la gestión pública. Igualmente, se consideran algunos aspectos que concurren a la delimitación de la acción de las organizaciones en el marco de las relaciones Estado–sociedad.

Los enfoques y sus limitaciones

En la literatura sociológica actual se evidencia una gran diversidad y fragmentación de perspectivas respecto a la acción colectiva. Los enfoques que abordan las dinámicas colectivas de cambio prestan atención a las causas que originan los movimientos sociales, por qué los actores se movilizan y, en menor medida, cómo se organizan estos actores. Para los propósitos de este trabajo[1] se abordan los referidos al comportamiento colectivo y de masas, los que se centran en la acción racional y movilización de recursos y los que ponen énfasis en las identidades y los nuevos movimientos sociales.

Los enfoques referidos al comportamiento colectivo y de masas se caracterizan por destacar los factores expresivos irracionales en la constitución de las organizaciones sociales y en los procesos de acción colectiva; analizan la acción tomando como referencia al sistema social. Los teóricos del comportamiento colectivo se refieren a los movimientos sociales como aquellos que otorgan organicidad al movimiento de masas. Dentro de esta escuela, Smelser[2] se ocupa de la construcción de un modelo lógico para definir los determinantes del comportamiento colectivo sin limitarse al relato del hecho histórico ni a la descripción de los acontecimientos. Identifica los principales elementos que integran un análisis de la acción colectiva, desarrollando el tema de la participación en acciones colectivas, los procesos de comunicación, difusión, contagio, etcétera, que permi-

ten el surgimiento de creencias generalizadas y valores compartidos frente a la incertidumbre producida por el cambio (Tarrés, 1993:12).

Los determinantes del comportamiento colectivo se organizan de acuerdo con niveles de especificidad (Smelser, 1995:59): valores, normas, movilización de la motivación para la acción organizada, así como instrumentos y recursos. Desde esta perspectiva, los comportamientos colectivos emergen y se expresan cuando la acción social estructurada se encuentra en tensión y los medios institucionalizados no pueden superarla.

Es interesante observar en Smelser la explicación de los procesos para pasar de la movilización a la acción y la organización efectiva de la acción (*ibid*: 275). Sus argumentos pueden contrastarse empíricamente.[3] El desarrollo de liderazgos y mecanismos de control se enlaza con los distintos tipos de expresiones y movilizaciones, y de esta forma el autor bosqueja los grandes lineamientos de la variación de las organizaciones que participan en lo que denomina movimientos normativos (*ibid*: 297). Esto significa que los factores organizacionales no pueden tratarse bajo un mismo patrón y, que de acuerdo con las dinámicas sociales en las que participan las organizaciones y el tipo de participación requerida, estas organizaciones presentan distintas características. En este sentido podemos encontrar en Smelser algunos ejemplos que nos explican la existencia de características que varían de acuerdo con el campo de acción de las organizaciones y se señalan elementos constitutivos formales–legales e informales.[4]

El mérito de Smelser es el esfuerzo –que difícilmente encontramos en los escritos actuales– por formalizar las distintas modalidades de la acción colectiva. Este autor aporta elementos útiles para el análisis del tipo de participación e intervención real, que caracteriza a las organizaciones civiles, cuando señala en concreto *que las demandas de modificaciones pueden referirse a normas que no demanden un cambio fundamental de los valores*. Este aspecto, aplicado al análisis de las prácticas de organizaciones civiles, permite diferenciar las acciones, pues se puede observar en muchas ocasiones que aun cuando estas organizaciones afirman que demandan una modificación de las reglas del juego, en los hechos están participando en cuestiones normativas y en otros casos instrumentales, asistenciales.[5]

Sin embargo se critica el enfoque de Smelser debido a que las acciones colectivas son definidas como una respuesta a crisis organizativas e institucionales que luego se procesan en el sistema social para volver al orden; además, sus planteamientos no permiten conocer los patrones que definen cierto tipo de acción. Utilizando los elementos aportados por este autor se podría decir que la acción colectiva se explica, en cierto modo, como resultado de las fallas en los mecanismos de control social producidos por las transformaciones y cambios rápidos derivados de las crisis económicas y procesos de modernización, con lo que la acción aparece reducida a una dimensión de respuesta a situaciones externas al actor. Aunque Smelser define la acción–movilización y su contraparte, el control social, no las relaciona con una teoría que contemple al conflicto como parte de un proceso dinámico.

En el conjunto de enfoques de acción racional y movilización de recursos, se encuentran autores que sustentan sus explicaciones en modelos individualistas de selección racional y se consideran aquellos esfuerzos para reestructurar los modelos clásicos de interpretación. Olson Mancur autor de *La lógica de la acción colectiva* sostiene que la definición tradicional de las asociaciones voluntarias debe ser corregida y rechaza la supuesta universalidad de la participación en asociaciones voluntarias en las sociedades modernas (Olson:1992, 68). Con relación a la efectividad de los esfuerzos voluntarios coordinados sobresale la concepción racionalista y utilitarista inspirada por los postulados de la economía neoclásica.

La explicación utilitarista se refiere a la corriente de pensamiento liberal. A la inversa del estructuralismo crítico, no se remite a las causas del sistema social, y los fenómenos sociales se explican por una agregación de los intereses individuales en competencia. Las construcciones institucionales aparecen como un producto de las motivaciones racionales y la defensa de intereses que requieren un mercado abierto donde los actores individuales se unen de acuerdo a la racionalidad de sus intereses.[6]

En esta línea de pensamiento, la movilización responde a la evaluación de los participantes del costo–beneficio, en cuanto a estar de acuerdo o en desacuerdo con las condiciones existentes. Las organizaciones, en su mayoría, tienen por finalidad proteger los intereses de sus miembros. La viabilidad de las organizaciones depende a su vez del número de asociados (Olson, 1992:95) y de los recursos que obtenga (Olson,1992:21). La existencia de grupos que

trabajan por causas perdidas, bajo grado de racionalidad, puede ser explicada como un movimiento de masas en términos psicológicos, principalmente (Olson,1992:177).[7]

Charles Tilly, por su parte, propone un modelo en que la movilización por los recursos se apoya en la noción de conflicto político. El poder político institucionalizado está dotado de medios de control y de grupos que pueden ser aliados u opuestos, que se enfrentan para acceder a las ventajas de la distribución de recursos. La acción colectiva es el medio de acceso al sistema político y se refiere a la movilización de los recursos dentro de lo que se entiende como conflictos de intereses.

Estos enfoques subestiman la dimensión simbólica de las acciones, el papel de los actores, la importancia de las creencias, los valores y el compromiso social como fuentes de identidad colectiva y de movilización social que, en cambio, sí enfatizan los enfoques de los movimientos sociales. Lo cierto es que la crisis económica y los incentivos monetarios no pueden ser las únicas explicaciones de la participación, el único móvil de la acción social organizada.

Los factores determinantes en la integración y desarrollo de las acciones colectivas son tratados por las teorías acerca de las identidades y los nuevos movimientos sociales que, entre otros, tienen Alain Touraine y Alberto Melucci. Para el primero, la sociedad funciona en tres niveles; se produce, pero también se adapta y se consume. Los niveles son: campo de historicidad, sistema institucional y organización social. Historicidad y conflicto social son indivisibles y se oponen a la historicidad de la clase dirigente, que se identifica con sus propios intereses de dominación, que difieren de los intereses de las clases populares. Un movimiento social es un conjunto de interacciones entre adversarios que poseen interpretaciones opuestas y conflictivas sobre las reorientaciones de un modelo de sociedad pero que, al mismo tiempo, comparten un campo cultural (Tarrés,1993:30). El regreso del actor quiere preparar el análisis de los nuevos movimientos sociales y los nuevos actores, descartando la imagen de los movimientos como agentes históricos del progreso, de la razón y la ciencia; de los llamados a la acción colectiva que se dirigen a las masas excluidas de la historia. Llega el momento de recurrir al sujeto; se afirma que la sociedad es un sistema de acción y que la acción no es solamente decisión, sino que está dirigida por

orientaciones culturales a través de relaciones sociales conflictivas. Se incorpora el conflicto, que no es ni contradicción ni revuelta, sino forma social de la historicidad, de producción de la sociedad por sí misma.

Este tipo de reflexión acerca de la existencia de los movimientos sociales y de las conductas comprometidas en la disputa por la gestión de la historicidad, dan pautas para la distinción del actor, que posee la capacidad de elevarse por encima de simples reivindicaciones y hasta de negociaciones políticas, para reconocerse y afirmarse como productor, antes que consumidor de la situación social, y si es capaz de cuestionar esta última en lugar de depender de ella. Los actores se definen por sus orientaciones culturales y por los conflictos sociales con que se comprometen.

Según Touraine, un movimiento social es la acción colectiva –aunque no todas las acciones colecitivas son movimientos– de un actor de clase que lucha contra un adversario para asegurar la dirección social de la historicidad, es decir, de las

orientaciones culturales por las cuales una sociedad organiza sus respuestas o, en otros términos, los valores comunes entre adversarios, definiendo el lenguaje del conflicto. El movimiento social no se puede reducir a la conciencia de éste en sus integrantes, a sus intenciones, a los valores a que apela. La identidad no es, según Touraine, un *status* adscrito, sino una capacidad de actuar y de cambiar. Sostiene que hay que hablar de proyecto, entre otras cuestiones, para marcar la oposición del movimiento social y otros tipos de conductas colectivas. El movimiento social se define por ser un proyecto en la medida en que cuestiona *todas las formas de control social, sean estas institucionales u organizativas* (Touraine, 1995a: 276).

El análisis de los movimientos parte de las relaciones sociales definidas generalmente por el par dominante–dominado y no de los actores, y se suele hablar de un proyecto cuando lo que se capta es su ideología (Touraine, 1995a: 275).

Con el objeto de esclarecer los significados de la acción colectiva, Touraine desarrolla el método de la intervención sociológica. La aplicación del método de la intervención sociológica al análisis del significado de la acción, a la construcción de la identidad, del sentido de las prácticas sociales de las organizaciones civiles, presenta varios problemas, entre ellos, las relaciones entre identidad y estrategia.

No es fácil separar las prácticas de las organizaciones, la identidad (el por qué) de la estrategia (el cómo). La separación de las prácticas de los movimientos sociales en su aspecto intrínseco (identidad) y del extrínseco (estrategia) se hace con fines clasificatorios y no explicativos. En el proceso de definición de la identidad se suele hablar de proyectos de la organización cuando lo que es captado es su ideología.

De los planteamientos anteriores se observa que los modelos de interpretación que se aplican al análisis de las organizaciones de la sociedad civil no son neutrales.

Las motivaciones o decisiones para participar y el porqué de la participación rebasan las explicaciones de la movilización por recursos. La lógica de la acción individual de corte racional resulta insuficiente para explicar la decisión de participar, o la expresión de los intereses de grupos olvidados que se encaminan a la organización para lograrlos. La obtención de recursos representa una importante dimensión para abordar la resolución de las necesidades, pero no es la única explicación acerca de la decisión de participar o no. A igualdad de condiciones materiales e ingresos, hay quien participa y quien no. En algunos estudios realizados en zonas populares se encontraron organizaciones para las cuales la obtención de recursos materiales no influía decisivamente en la decisión de participar.

Los procedimientos individuales e individualizantes de análisis y de intervención no permiten entender las lógicas sociales. Las causas perdidas, desde el punto de vista de los análisis de costo–beneficio, las lógicas de la gente, no son directamente perceptibles, sobre todo cuando conciernen a grupos sociales minoritarios, dominados o marginados. Parecería que prestar atención a cómo las organizaciones se definen a sí mismas, a sus intenciones o a los valores que apela, no es suficiente si no se observa la congruencia de éstas con relación a las acciones que llevan a cabo.

Es necesario, por tanto, diferenciar las dimensiones ideológicas de la identidad de las prácticas concretas en un campo de acción. En general, las prácticas suelen explicarse a partir de criterios de origen externo que contribuyen a ignorarlas o enmascararlas, por lo que es importante distinguir si son los propios sujetos o son los otros quienes definen la identidad y los criterios para evaluar las prácticas. El contenido de la identidad es relativamente menos importante que el proceso de definición y es recomendable prestar atención a los intentos para controlar los procesos.

Por otra parte, el énfasis hacia los llamados nuevos movimientos se debe en parte al hecho de que buscan identificar no sólo nuevas formas[8] de hacer política; también nuevos espacios para hacerlo, lo cual implica la búsqueda de identidades culturales. Su existencia dependerá de lograr a través de la identidad colectiva ciertas soluciones que puedan ser viables y disponibles para todos (por ejemplo, los derechos humanos).

Participación para mejorar la gestión pública

Hay que considerar que la dinámica de los movimientos sociales y los límites de la acción colectiva oganizada y no organizada (Dumas y Séguier,1997: 137) se dan en torno de las posiciones de las organizaciones con los gobiernos en términos de un proyecto más amplio de relaciones Estado–sociedad.

En el marco de estas relaciones se puede hablar de distintas posturas, la estadocéntrica, mercadocéntrica y la sociocéntrica, que dan lugar a distintas articulaciones posibles entre los gobiernos y las organizaciones sociales. En la visión estadocéntrica el Estado es el actor principal de las acciones sociales, mientras que en la segunda el retiro del Estado y el predominio del mercado tienden a la privatización de funciones y a un asociacionismo complementario, generalmente con fines de gobernabilidad. En la última, la sociocéntrica, el papel del Estado debe redefinirse en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil presentes en la esfera pública, a partir de una perspectiva societaria (Vieira, 1998: 246).

Se trata de *pluralizar* la gestión pública, sobre todo en el área social, tradicionalmente interpretada como gubernamental, con la participación de actores de la sociedad civil. El asociacionismo tiene, entre otros objetivos, impulsar las acciones colectivas, fomentar y construir solidaridad para contrarrestar los efectos nocivos del individualismo y de las prácticas clientelares.

La construcción de capacidades organizacionales, la creación de estructuras participativas para la gestión pública, aunque no se identifique de manera directa, sienta las bases para un desarrollo con equidad. Las organizaciones civiles pueden desarrollarse como expertos temáticos para definir políticas públicas y sociales –aspecto que no tenía el corporativismo– y participar en procesos de animación social y otros.

Se afirma que las organizaciones civiles pueden tener más flexibilidad para conducir procesos de cambio que otras organizaciones corporativas, debido al tipo de conocimiento y de compromiso que generan, pero debe indagarse respecto del tipo de intereses que representan: si son propios o de terceros, como pueden ser otros actores que no tienen capacidad para representar o defender sus derechos o intereses. También se debe tener en cuenta que el abandono de las utopías antiorganizacionales es, de alguna manera, una expresión de la voluntad de convertirse en actores por parte de individuos o grupos. Lo que no es automático ni sencillo, pues se debe propiciar avanzar de las protestas de los movimientos sociales reivindicativos hacia la participación.

Igualmente, para llevar a la práctica una real pluralización de funciones tradicionalmente asumidas por el gobierno, las organizaciones civiles requieren incrementar sus capacidades de movilización y organización, pero sin olvidar a la gente que no se constituye en grupos organizados; su acción debe evitar reproducir los males de la burocracia en el sentido peyorativo del término (Viera, 1998: 224).

Se ha visto que la respuesta institucionalizada a las necesidades sociales a través de modelos burocráticos tradicionales, se convierte en un decálogo de reivindicaciones sociales para las poblaciones marginales en función de una teoría o modelo de satisfacción de necesidades. Resulta importante, en consecuencia, pensar en los móviles de la asociación no sólo en el sentido material de repartición de bienes sino también en el simbólico, considerando las desigualdades de acceso a las decisiones –dadas las restricciones o la exclusión en la participación– y las capacidades de dar sentido a las acciones.

El compromiso de los gobiernos con la acción de las organizaciones puede asegurarse en el plano jurídico institucional, siempre que haya voluntad para ello (Barreto, 1998:147). Sin embargo si el fomento del asociacionismo[9] busca impulsar modelos flexibles, horizontalidades, la participación institucional de las asociaciones civiles en funciones públicas no debe ocurrir, sino evitar una institucionalización inmovilizadora.

En otras palabras, la institucionalización debe evitar transformar a las organizaciones de la sociedad civil en organismos paraestatales (Viera, 1998: 233) y preservar su función social en favor de los excluidos, de los no organizados, conservando también su papel contestatario, reivindicativo y de contrapeso del poder, ya sea estatal o partidario. La institucionalización no debe coptar la autonomía de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, es necesario mantener espacios de deliberación y discusión. Los espacios de debate tienen como objeto resistir los movimientos de racionalización de las prácticas sociales; esos espacios deben favorecer la expresión de reivindicaciones de los individuos, crear las condiciones de tolerancia para que los distintos puntos de vista puedan manifestarse.

En la búsqueda de replanteamiento de funciones, de repensar las relaciones entre el Estado y actores de la sociedad civil también es imprescindible considerar la ampliación de la participación a cuestiones sustantivas, no meramente operativas, que eviten convertir a las organizaciones en correa de transmisión de decisiones en las cuales no tomaron parte o, en contratistas.

Conclusiones

El éxito para combatir la pobreza, el acceso a recursos como la tierra, el crédito y la educación, requieren de arreglos, de formas organizacionales que den cabida a la expresión de intereses y a la participación de los actores. Sin embargo, muchos de los modelos, el de satisfacción de necesidades, entre ellos, son insuficientes para explicar por qué unos individuos se asocian y otros no, y cuál es el papel de la acción colectiva organizada en la promoción del desarrollo. Además, no puede evitar enfatizarse que no son neutrales los modelos de interpretación que analizan las acciones de organizaciones civiles.

Hoy se vislumbran problemas, tanto teóricos como empíricos, acerca de los contenidos de la participación; como aquellos que pretenden definir la acción de las organizaciones de la sociedad civil, y precisar a través de qué arreglos organizacionales pueden participar en las funciones públicas.

Asimismo, no debemos olvidar que la acción colectiva se revela imposible en razón de mecanismos institucionales de inclusión–exclusión; tanto como que el Estado es un actor privilegiado, con el cual se puede estar en contra, a favor o establecer acciones de negociación, pero no puede ser olvidado. Desde la perspectiva del Estado, el fortalecimiento e impulso a la participación de actores no gubernamentales puede obedecer a fines de legitimación de sus decisiones, de gobernabilidad. De otro lado (sociedad), se pretende el reconocimiento de sus acciones ampliando el espacio de actores no de manera numérica sino sustantiva.

Algunos autores opinan que los ejes de análisis, los aspectos enfatizados por las investigaciones y los estudios sobre el tema han cambiado y se han diversificado. Se puede decir que la participación en acciones colectivas es función de múltiples factores, como significados, recursos materiales, roles y posiciones de poder, entre otros. Existen muchas interrogantes, no hay acuerdo en el debate actual para explicar por qué los individuos participan en una or-

ganización civil; por qué y cómo las organizaciones pueden formar parte de un movimiento social de bases más amplias; cómo pueden participar con los gobiernos federales, estatales, locales. Asimismo se ha observado que en igualdad de condiciones algunos individuos y comunidades protestan o se organizan mientras otros permanecen estables o tranquilos, por lo que se requiere profundizar en los análisis acerca de las motivaciones personales y formular explicaciones enraizadas en la naturaleza de las organizaciones, acerca de sus capacidades en la conducción de procesos sociales, determinados tipos de ejercicio de la autoridad (de liderazgo) y de influencia en la toma de decisiones (participación).

En cuanto a las posibles contribuciones de la participación de organizaciones civiles en la gestión pública, se han mencionado muy puntualmente algunos problemas. Permanece y cobra importancia el objetivo de búsqueda de formas de organización representativas que no reproduzcan los males de la burocratización en el sentido peyorativo de la palabra. Al mismo tiempo, en las sociedades actuales se debe observar atentamente los procesos, considerando que presentan nuevas formas de poder, de conflicto y de desigualdad. Por lo tanto, en términos de la participación real de organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública nos podemos preguntar si estos actores tienen capacidades de elección, de decisión y en qué aspectos, en definitiva: cuál es el alcance y la cobertura de sus acciones.

Notas

[1] Entendiendo que las diferencias existentes en muchas de las escuelas y tradiciones de interpretación son numerosas, realizó una selección.

[2] Cfr. Neil Smelser (1995), *Teoría del comportamiento colectivo.*

[3] Aunque en el caso del furor colectivo, el miedo y el pánico sus argumentos influidos por las teorías del contagio son más endebles.

[4] Puede decirse que estos configuran una tipología de acuerdo con las características del mayor grado de formalización de sus acciones. Así, algunos autores clasifican a ciertas organizaciones civiles con extremos que van desde las asociaciones "tipo movimiento social" a "las asociaciones de tipo organización formal", con este aspecto como eje.

[5] No están en realidad discutiendo algunos valores aceptados, como pueden, ser por ejemplo, los de propiedad privada en la sociedad capitalista.

[6] La cuestión acerca de la irracionalidad de los movimientos está vigente en los grupos conservadores y neoconservadores.

[7] Pero contradice la teoría ofrecida por Olson, presentando la paradoja de la participación, cfr. p. 178.

[8] No todos los autores coinciden en la caracterización de "los nuevos movimientos", aunque puede entenderse que lo nuevo de los nuevos movimientos, es que no usan los canales tradicionales de participación. Están fuera o rechazan los esquemas de corporativización o de neocorporativización y la intermediación de los partidos políticos.

[9] Cabe aclarar que esto, como señala Putnam, no lo comparten otras teorías que destacan los efectos nocivos del asociacionismo, estableciéndose una relación inversa entre la fortaleza o debilidad del Estado con la sociedad (Putnam:176).

Fuentes Bibliográficas

Afchain, J. (1997), *Les associations d action sociale*, París, Dunod.

Bresser, L y N. Cunill (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, Paidós / CLAD.

Dumas, B y M. Séguier M. (1997), *Construire des actions collectives. Chronique sociale*, Lyon.

Olson, M., (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.

Penso, C. (1993a), Organizaciones no gubernamentales. Hacia un modelo de gestión, México, UAM–X.

Publicaciones Periódicas

Melucci, A. (1985) "Teorías de los movimientos sociales", *Estudios Políticos*, núm. 4.

Tarrés, M. (s/f), *Notas para el estudio de los movimientos sociales: Revisión de algunos enfoques de la sociología de la acción colectiva*, México, El Colegio de México.

Tilly, Charles (1985), "Models and Realities of Popular Collective Action", Social Research, vol.52, núm.4.

Otras Fuentes

Penso, C. (1997b), *Organizaciones civiles y rediseño de la gobernación* (ponencia), CLAD, Caracas.

Pliego, F. (s/f), *Organizaciones sociales y cívicas* (manuscrito), México, UNAM.

Tarrés, M. (s/f), *Notas para el estudio de los movimientos sociales: Revisión de algunos enfoques de la sociología de la acción colectiva*, México, El Colegio de México.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton Press.

Smelser, N. (1995), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE.

Touraine, A. (1995a), Producción de la sociedad., México, IIS/UNAM/IFAL.

La reforma del Estado desde el análisis de las políticas públicas[1]

Augusto Bolívar Espinosa

Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM-A

Ernesto Navarro

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Este artículo introduce a una propuesta metodológica para el estudio de la reforma del Estado en países de institucionalización reciente desde el enfoque de las políticas públicas.[2] Se muestra cómo, frente a desafíos teóricos e históricos específicos como la mundialización de la economía y los procesos de democratización, esta perspectiva puede ser, si no la única, una de las más adecuadas. También se exponen algunas de las ventajas del análisis de políticas frente a algunos análisis tradicionales sobre el Estado. Al parecer, la especial distancia y dependencia que el enfoque de políticas posee con relación a las ciencias sociales permite observar con mayor eficacia problemas históricos inéditos. Posteriormente, se señalan algunas de las características generales del enfoque, para luego mostrar la forma como ha evolucionado en la propuesta presentada. Finalmente, se señala cómo a partir del análisis de las políticas institucionales de control, es posible el análisis de cambio en el régimen político en países de institucionalización reciente.

La reforma del Estado y el enfoque de políticas

Los obstáculos para el análisis de la reforma del Estado

Los abundantes y significativos sucesos políticos y económicos ocurridos desde la posguerra, muy difundidos en la década de los noventa, ofrecen un buen desafío para la acción política y su análisis científico. Es la época de la recomposición mundial de las relaciones interestatales y de las transiciones hacia la democracia en los países del tercer mundo. Como respuesta a este complejo proceso, los gobiernos de los países de institucionalización tanto antigua como reciente han impulsado acciones que afectan la naturaleza del Estado y la estructura constitucional, las formas de gobernar, y el carácter de la vida social.[3] También las sociedades, a través de los partidos, grupos de presión, y diversas formas de acción individual han propiciado en gran medida estas situaciones o han reaccionado vivamente ante sus efectos.

Los análisis políticos sobre estos procesos han sido

abundantes y diversos en todo el mundo, aunque ha predominado la visión puntual y la ausencia de teoría. Lo que ha quedado en la bruma es qué es el Estado. No pocos científicos sociales han elaborado estrategias teóricas que justificaban la reducción de la participación del Estado en el conjunto de la vida social (Crozier, 1987). Otros han enfocado al Estado a través de sus instituciones, entendidas como organizaciones donde se implementan acciones de funcionarios que no responden necesariamente a demandas sociales o como configuraciones que influyen en los procesos económicos y en los grupos de interés.[4] En el desarrollo de este proceso, muchas alternativas metodológicas han estado marcadas, sin desmedro de su carácter científico, por la ideología en cuestión, que se evidencia desde los orígenes de la ciencia política estadounidense (Mény y Thoenig, 1992:46). Es decir, la acción política y el análisis teórico tienden a confundirse en un modelo simplificado de acción y de reflexión. En este contexto, la idea de un sistema democrático se ha impuesto universalmente, aunque no siempre se ha entendido lo mismo bajo este concepto.

La dificultad de enfrentar el análisis del Estado y de su reforma desde una perspectiva política, como lo hizo con brillo la filosofía política clásica, responde a una serie de problemas mayores. El primero se refiere a cuestiones teóricas. Los temas en torno del Estado y la Constitución refieren a ideas claves de la ciencia y filosofía política que no tiene sentido único; entre otras, el adjetivo "político" y los sustantivos "la política", "las políticas" y "lo político" que lo acompañan. El "poder", la "representación", por sólo señalar algunos, tampoco pueden definirse unívocamente sin perder la riqueza de sus significados; son, más bien, referentes que las diversas disciplinas y teorías especiales definen de manera diversa. Después de las grandes teorías de la historia no existe ni se quiere que exista una teoría esencialista que les dé sentido. Las consecuencias negativas para el análisis son obvias. La segunda cuestión, también teórica, se refiere al concepto de cambio o en este caso de reforma, que siendo una de las categorías más recurrentes es también una de las más difíciles de definir. Al ser una categoría relacional, cuando se refiere al Estado y a su Constitución, pareciera exigir definiciones sustanciales. Si no: ¿cómo poder determinar lo que cambia? Por otra, parte, los esfuerzos para operativizar el cambio a partir de indicadores se vuelven a menudo, también, política.

Un tercer problema es la posibilidad de realizar análisis políticos de procesos, llámense de transición o de reforma. ¿Cómo analizar procesos en constante cambio, cuyo destino por definición no puede ser predeterminado, como es el caso de los procesos históricos o políticos? ¿Cómo distinguir lo que permanece en el cambio, cuál es la estructura y a qué responde la actividad política? ¿Cómo se mide? Un cuarto problema resulta si el análisis quiere hacerse en países subdesarrollados. Las teorías políticas clásicas raramente se han referido a los Estados de excepción; cuando lo han hecho se han concebido como desviaciones de procesos clásicos y, aún en estos casos, destacan los trabajos sobre las formas desarrolladas de desviación, como el fascismo o el nazismo. Sería absurdo pretender, por otra parte, teorías especiales para los procesos no desarrollados. Sin embargo, la ausencia teórica del significado del Estado en los países en desarrollo trae como consecuencia resultados funestos. Por ejemplo, la opinión que señala la imposibilidad de que existan políticas públicas en países en desarrollo, lo que conlleva a la imposibilidad de utilizar formas avanzadas de decisión sólo correspondientes a países institucionalmente avanzados.

Si a lo anterior se agrega que desde principios del siglo XX en la ciencia política se han desdeñado los análisis generales y abstractos, como temas metafísicos, la conclusión pareciera evidente: no se debe ni es posible hacer análisis globales, eso es metafísica, no ciencia. Sólo se pueden detectar pequeños cambios en las estructuras estatales y a diferentes niveles definidos. Paralelamente, se ha reafirmado y profundizado la paradoja de la política y del Estado y, como consecuencia, la dificultad de su análisis. Por una parte, el Estado se ha impuesto como la institución política más importante y universal de todas las existentes pero, al mismo tiempo, es la época del desencanto de la política y de la clase política. Esta situación se refleja en la crisis de la militancia y el abstencionismo, al igual que en la emergencia de la sociedad en los diseños de las políticas públicas.

Pareciera entonces que la pretensión de analizar rigurosamente la reforma del Estado más allá de las reformas electorales o la desregulación es imposible; quizás esta visión se justifica en gran medida por la ambigüedad en que se ha considerado el término reforma del Estado.

La imprecisión del concepto de reforma del Estado en países de institucionalización reciente: México

En América Latina y en el resto de los países subdesarrollados se ha acuñado el término reforma del Estado para designar la recomposición interna de sus sistemas políticos en un amplio marco de transformaciones. Dicho concepto se ha convertido en la consigna de los partidos políticos y en el principio y fin que guía una parte considerable de los análisis de los politólogos de la zona. En ambos casos se ha planteado como un deber ser para los países nuevos. Política y teoría tienden entonces a coincidir en un modelo de transición del Estado que a veces enturbia la acción y el análisis. Esto se expresa en la necesidad de realizar la reforma del Estado entendida como el establecimiento de nuevas reglas de funcionamiento político y económico del régimen.

El concepto reforma de Estado no deja de manifestar vastas imprecisiones en el terreno académico y en la contienda política. ¿Qué es lo que se reforma del Estado? Por una parte, se le ha vinculado sólo al dominio económico nacional e internacional; en este sentido se le entiende como un proceso histórico irreversible y como un programa político para su cumplimiento. Frecuentemente se le asimila a ciertos aspectos de la desregulación económica y en especial a la privatización de la economía. Por otra parte, se le ha reducido a cuestiones técnicas de la representación, específicamente a aspectos de la ingeniería electoral. En este sentido se asimila a la necesidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento político que aseguren la democracia. Algunas expresiones teóricas han hecho la síntesis de ambas posiciones precisando su carácter como el tránsito hacia la democracia que exige la liberalización del mercado. En todos estos análisis la cuestión de la reforma del Estado se ha simplificado y han predominando sobre el análisis los intereses políticos inmediatos.

Al mismo tiempo, ante una crisis generalizada los gobernantes han decidido precipitadamente políticas para implementar algunos de los sentidos antes expuestos de la reforma del Estado. Estas políticas no han tenido un fundamento teórico serio conocido y más bien ha prevalecido el prejuicio de reformas económicas precipitadas o insuficientes reformas electorales. Quizás en algunos casos hubiera sido aconsejable reflexionar con mas calma la puesta en marcha de las políticas que se impulsaron, en especial las de regulación; también lo hubiera sido considerar qué transformaciones se habían realizado y cuáles podían realizase a fin de poder planear satisfactoriamente su reemplazo. Sin embargo, la explicable urgencia de la acción política no siempre permite ese tiempo de reflexión.

México, como todos los países de América Latina, desde la década de los años ochenta ha atravesado por múltiples y diversas transformaciones en todos los niveles del sistema político y del económico. Se puede considerar entre los países que más cambios han experimentado en las condiciones de funcionamiento del Estado. A pesar de la evidencia y significación de las políticas e instituciones impulsadas, así como la creciente participación social, éstas no bastan para caracterizar la reforma del Estado en general ni en el dominio estrictamente económico ni en el político.

Un balance integral cuantitativo y cualitativo de las mutaciones en los diversos niveles del Estado en el régimen político, el gobierno y la sociedad política, está todavía pendiente. Esto se debe, en alguna medida, a que los instrumentos metodológicos no se han perfeccionado al ritmo de los problemas que presenta la realidad. Por otra parte, las propuestas de análisis no siempre son adecuadas para procesos de transición en países de desarrollo reciente y diferido. Menos aún se adaptan a casos tan singulares como es el de México.

Entre muchas, una pregunta básica sobre el proceso de reforma del Estado se centra en las formas de medición de este proceso en lo político y en lo económico. En el caso mexicano, por ejemplo, desde los inicios de los años ochenta parece haber cambiado sustancialmente el régimen político y la estructura económica. Sería necesario por una parte, contar con los indicadores que muestren las modificaciones al régimen presidencialista monopartidista; describir las transformaciones sustanciales que ha sufrido la estructura autoritaria, burocrática y comunitaria inaugurada con la revolución; determinar cuáles son los grados posibles de instauración de formas de democracia que se adecuen a la ciudadanía mexicana y ver cuáles son las disposiciones jurídicas viables. Por otra parte, mostrar en qué sentido se ha reemplazado el modelo keynesiano o de providencia, vigente hasta mediados de los años setenta, e indicar las nuevas condiciones institucionales de la economía nacional y su vinculación externa. Es decir, evaluar los cambios para proyectar políticas que comprendan el ejer-

cicio del poder, y sus consecuencias económicas y sociales.

El análisis de políticas pudiera ayudar a resolver este tipo de cuestiones, en especial el análisis centrado en las políticas institucionales de control político. Para ello es necesario dejar claro qué se entiende por Estado para saber qué es lo que se reforma. Sin duda, los cambios económicos referidos al mercado son fundamentales, al igual que las reformas electorales, pero el funcionamiento integral de eso que se llama sistema político no debe reducirse a tales aspectos. Es necesario, por ejemplo, una concepción global de la forma del ejercicio del poder, detallada y a diversos niveles. Este análisis sólo es posible si se posee un concepto claro y operacional del concepto de Estado. Para ello es necesario retomar la discusión clásica sobre el Estado.

El doble carácter del enfoque de políticas

Este enfoque se relaciona en un doble sentido respecto del tratamiento que la filosofía y las ciencias sociales han dado al Estado y a los conceptos e ideas que han contribuido a dilucidarlo. Por una parte, supera en un cierto sentido el análisis abstracto y teórico del tratamiento clásico del Estado, en especial, en su vertiente europea. Por otra, a la inversa, en tanto que por su capacidad convoca a un trabajo multidisciplinario, especialmente de las ciencias sociales consolidadas. Esta doble función es posible, en gran medida, gracias a que el enfoque de políticas tiene como objeto problemas y no un campo acotado de la realidad política.

La idea que subyace en este trabajo es que mediante esta doble consideración del enfoque de políticas es posible construir una estrategia de análisis que estudie al Estado y por tanto su reforma en funcionamiento. Esta perspectiva permite diferentes alternativas analíticas. Por un lado, tanto a escala global como en sus diversas dimensiones sectoriales. Por otro, la estrategia hace posible tanto el estudio sincrónico como el diacrónico, es decir, observar tanto los cambios al interior de un sistema político determinado como su transformación en otro. Dicho en otros términos, la perspectiva de las políticas permite sortear problemas teóricos de la filosofía política dejando la puerta abierta para que diferentes disciplinas ayuden en la solución de problemas específicos de las políticas públicas.

Esta proposición metodológica se dirige preferentemente al estudio de países de institucionalización reciente en el periodo de la mundialización de las relaciones internacionales y de las transiciones a la democracia; en primera instancia, los desafíos teóricos y prácticos que se resumen en la pregunta por la transformación del Estado como totalidad. A diferencia de su formulación clásica, esta interrogante se postula en el contexto histórico de las últimas décadas del siglo XX, caracterizado por el profundo y acelerado cambio en las relaciones internacionales y por las transformaciones internas de los Estados. Este doble proceso, externo e interno, pese a la contundencia de los hechos que lo evidencian, entraña múltiples dificultades teóricas y prácticas para comprender los procesos de transformación de los estados vistos en conjunto, por separado y en sus relaciones mutuas; éstas se manifiestan con similar intensidad cuando se intenta abordar globalmente a un Estado en particular o a sus sectores, o cuando se pretende determinar la calidad de las transformaciones experimentadas en ambas dimensiones. Uno de los mayores obstáculos conceptuales clásicos para el análisis de estos procesos se refiere a la ambigüedad para concebir el concepto de Estado o su naturaleza. Este problema se vuelve aún más complejo cuando el análisis versa sobre los países de institucionalización reciente. Frecuentemente, en este caso, el concepto de Estado y su transformación se empobrece y se reduce a la detección del cumplimiento o incumplimiento de ciertas reglas en los procesos electorales y/o a la observación de procesos de liberalización o control del mercado. Lo estrecho de estas aproximaciones predominantemente ideológicas obliga la revisión del concepto clásico de Estado.

De ahí que el tema que se revisa con brevedad por motivos de espacio sean las disciplinas que han abordado la naturaleza del Estado desde diversas ópticas y niveles para, posteriormente, referirse a la superación o más bien desviación que se opera en este tema en el enfoque de políticas. En este aspecto, la filosofía, la ciencia y la sociología política y, en general, las ciencias sociales, han entregado avances significativos desde mediados del siglo XIX; por una parte, las teorías de gran aliento, por otra, las teorías o campos particulares de las ciencias sociales. Sin embargo, el avance en las consideraciones generales teóricas ha propiciado el descuido de las formas específicas de funcionamiento de la realidad estatal.

Igualmente, el conocimiento especializado en campos cada vez más irreconciliables entre sí ha perdido las ventajas que entregaba la perspectiva global originaria de la teoría general del Estado. Este proceso deja un vacío especialmente significativo para el análisis de países donde las instituciones del Estado, y el Estado mismo, están en formación.

El enfoque de políticas, a diferencia de la teoría general del Estado de tradición europea y especialmente alemana, considera al Estado más bien como acción gubernamental. Mediante este punto de vista se elude las perspectivas deductivas de teorías y se propicia el análisis empírico. En este trabajo se propone el enfoque de política como una opción que permite precisar al concepto del Estado concibiéndolo a partir de su funcionamiento y no en su esencia. Esta alternativa permite recuperar proposiciones clásicas sobre el Estado y su transformación, haciendo posible el estudio de cualquier régimen, incluidos los de instauración reciente; desde allí es posible construir conceptos operacionales que permitan el análisis científico.

El enfoque de políticas y el problema del Estado en funcionamiento

La filosofía política y las ciencias sociales

No sería descabellado pensar que si se quiere tener una visión global empírica y mensurable, que permita el análisis en diversos niveles del sistema político es necesario abordar previamente el esclarecimiento del concepto de la política y del Estado. Quizás eludiendo perspectivas esencialistas aunque sin caer en la excesiva simplificación. Algunas respuestas del carácter del Estado y de su transformación se encuentran en la tradición teórica de la ciencia y filosofía política; sin embargo, durante mucho tiempo la identificación de la filosofía con la ciencia política inhibió el estudio del funcionamiento efectivo interno del Estado y de las políticas gubernamentales. Las grandes teorías de la historia y de la política del siglo XIX corrigieron en parte la necesaria abstracción y generalidad de los estudios filosóficos; además, evidenciaron la urgencia de estudios más específicos que los realizados.

Como reacción a las concepciones globales e historicistas, la extrema especialización de las ciencias sociales consolidadas parceló un campo común de la política. Los enfoques de *middle rang* perfeccionaron las sutilezas técnicas, aunque descuidaron con expresa intención la explicación de los procesos globales y eludieron el enunciado de la palabra Estado. La intención de particularizar la política o la historia para su mejor estudio se tradujo, en la generalidad de los casos, en la incapacidad de recuperar al Estado en su compleja, rica e ineludible realidad. Como consecuencia de este tipo de desarrollo científico, la teoría política en los años noventa no estaba a la misma altura de los fabulosos cambios del Estado en la misma época.

Después de un olvido intencional del Estado por la mayoría de los politólogos anglosajones, apenas hace poco se comienza el diseño de estrategias para el renovar el estudio institucional y del Estado por parte de la sociología y de la ciencia política. Sin embargo, este tipo de enfoques es reducido. Sin duda las aproximaciones históricas del derecho constitucional y de algunas perspectivas de la administración han hecho enormes aportes al análisis institucional y del Estado, pero han dejado fuera la política. La ciencia de políticas como enclave dentro de la ciencia política, tampoco ha tratado la institución estatal. Para el caso de los países en desarrollo, subdesarrollados, en vías de desarrollo, del tercer mundo o como quiera que se los clasifique, la estrategia para los análisis de las macro instituciones prácticamente no existe en ninguna de sus versiones, ni histórica, ni administrativa, ni siquiera descriptiva. Uno de los grandes desafíos es entonces contar con procedimientos que permitan caracterizar el Estado de los regímenes políticos y sus transformaciones.

El enfoque de políticas

El enfoque de políticas ofrece una buena alternativa para el tratamiento del funcionamiento del Estado en países de institucionalización reciente. Esto, siempre y cuando se haga un esfuerzo mayor en el tratamiento conceptual y operacional de las instituciones, entre ellas el Estado, hasta hace algunos años descuidado en esta perspectiva. Una reconstrucción de una estrategia a partir de la caja de herramientas que entrega esta postura la constituye la propuesta del análisis de políticas institucionales de control.

El análisis de políticas representa un avance considerable, tanto en el estudio como en la elaboración

de la acción pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado; no obstante, el enfoque no ha logrado convertirse en la ciencia de políticas que a mediados del siglo pasado se postuló por algunos de sus impulsores. Los trabajos desarrollados en esta visión son casi infinitos, aunque no abundan los trabajos epistemológicos sobre la disciplina. Asimismo, las corrientes son múltiples y a veces abiertamente encontradas. De ahí que sea necesario referirse brevemente al proceso y a algunos de los distinguidos pensadores que han servido para la reflexión en la elaboración de la propuesta que presentamos.

El planteamiento original del análisis de políticas se apoya especialmente en la tradición pragmática desarrollada por la ciencia política y la filosofía en Estados Unidos desde principios de siglo. En gran medida, como hemos señalado anteriormente, a manera de reacción frente a la concepción clásica europea que generó las grandes teorías sobre el Estado y los procesos históricos de largo alcance.[5] El concepto de política pública se aplicó a dos campos de intervención del poder público, elaborados durante el Estado providencia (Quermonne, 1985: 61-88; Mény y Thoenig, 1989: 19-43). Por una parte, la política exterior y de defensa, y por otra las políticas económicas, sociales y culturales. Estas políticas se implementaron en algunos países poco antes de la segunda guerra mundial, especialmente con la intención liberal de acortar o corregir la desigualdad en las condiciones exteriores de la competencia (Durkheim, 1967: 318-329), salud, vivienda, alimentación y educación de gran cantidad de individuos marginados en el Estado liberal. Posteriormente los estudios se ampliaron a prácticamente toda la actividad del Estado. Las alternativas teóricas respecto de la acción gubernamental predominantes en los años sesenta no permitían un estudio de las instituciones, ni menos un análisis de ellas para discernir el cambio en la naturaleza del Estado y del régimen. Los enfoques centrados en la eficiencia administrativa, en los oscuros intereses, en la entelequia económica o en el formalismo jurídico eran demasiado limitados para dar pie a un estudio del funcionamiento efectivo del Estado (Lacasse y Thoenig, 1996: 8).[6]

En el resto de los países desarrollados, excluido Estados Unidos, recién se inició su estudio hace algunas decenas de años (Leca, 1985: 96-98; Thoenig, 1985: 1-60), aunque habría de experimentar múltiples cambios en la medida que se adopta por otras comunidades científicas (Muller, 1998; Lacasse y Thoenig, 1996). Las versiones más recientes del análisis de políticas desarrolladas en Francia[7] y algunas consideraciones hechas desde la concepción cognitiva (Muller, 1998) se adaptan más al análisis de procesos de institucionalización en curso. En América Latina son pocas las instituciones que revelan la adopción de esta disciplina. Algunos estudios se llevan a cabo a partir de los años ochenta (Cardoso, 1983; Arteaga, 1988). En México han sido pocos los intentos de estudiar políticas publicas (Carrillo, 1980, 1982, 1983 y 1987). Las instituciones encargadas de estos estudios son recientes y escasas.[8] Sin embargo, desde antes había comenzado la discusión de los académicos entre políticas públicas y estatales (Oslak y O'Donnell, 1976, 1985; Marquez, 1987).

En sus aspectos más generales, el análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad. Intenta determinar el carácter de los problemas públicos a resolver por el gobierno; los criterios de selección y exclusión de problemas; las razones que determinan la elección de los cursos de acción, de los instrumentos, los énfasis; los criterios de implementación; los valores que jue-

gan en la selección y evaluación; las causas que originan la inercia en las políticas su corrección o reemplazo.[9] Algunos temas propuestos por el análisis de políticas siguen siendo pertinentes, especialmente en la postura del análisis de políticas institucionales en el estudio de los procesos de transformación del Estado. Algunos son de carácter metodológico, otros se refieren a temas o conceptos útiles para el análisis del Estado. Desde la proposición originaria de Lasswell, dos grandes vertientes se han disputado el enfoque de políticas. A pesar de parecer contradictorias pueden ser complementarias cuando se intenta estudiar procesos políticos en países de institucionalización reciente. Éstas son el análisis y la ciencia de políticas.

El análisis de políticas y la ciencia de políticas

El análisis de políticas en su versión original dio la posibilidad de participación de las ciencias sociales, tanto al interior de los procesos de decisión pública como en su análisis externo. Para el análisis institucional ambas perspectivas se complementan. Lasswell estableció claramente los trabajos al interior de la política gubernamental, es decir, en la práctica, en el diseño de las políticas; igualmente los exteriores, como observación de los procesos políticos a través de las acciones del Estado. El *knowledge of* abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política. Supone un esfuerzo de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a los asuntos públicos: las políticas públicas (Aguilar, 1992: 52). En este sentido interesan también los efectos de la acción pública y las presiones de la sociedad o sus sectores sobre la conducta política del gobierno. Se trata de conocer el proceso de decisión de la política (Lasswell, 1951). Más bien como un conocimiento *de* (*knowledge of*) que como uno *en* (k*nowledge in*). La propuesta de Lasswell se dividió desde sus inicios en dos ramas. En términos de Lindblom las dos posturas antagónicas fueron la sinóptica y la antisinóptica (Aguilar, 1992: 159). La primera supone una visión global del todo (Easton, 1953), en contraposición a la imposibilidad del conocimiento racional de sistemas enteros de acción (Simon, 1952: 1134-5). Tiene una orientación empírico analítica y se interesa en el momento normativo–técnico, del diseño de la política. Se caracterizó desde sus inicios por identificarse con el análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología, y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica es de orientación neopluralista, multidisciplinaria, contextual, orientada a problemas, normativa e inspirada en elecciones valorativas de fondo. Se caracterizó por el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. La primera producía *policy analysis*, los segundos *policy sciences*. Las corrientes derivadas de esta antítesis han recibido nombres diversos: cuantitativistas y contextualizadoras, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, principalmente economistas o político administradores, trituradores de números o politiqueros (Aguilar, 1992: 58).

La opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general. Esta tradición probó ser ampliamente útil en la administración pública y en el análisis de políticas (Garson, 1986: 159-166). En la rutina del trabajo gubernamental, el desarrollo de este último tipo estudios, *of*, hasta hace poco se relegó, favoreciendo a los estudios *in*. Dentro de este universo se ha valorado la perspectiva tradicional clásica secuencial de Jones (1972; Thoenig, 1985: 20), como paradigma de la secuencia en la elaboración de una política. Sin embargo, posteriormente se ha enriquecido por múltiples variantes analíticas (Fry y Tompkins, 1978; Garson, 1986: 172-176).[10] La nutrida historia intelectual y política de ambas tendencias ha sido expuesta por Peter De León (1988; Aguilar, 1992: 59-60). En los primeros veinte años se han desarrollado significativos dispositivos, tales como la investigación de operaciones; el análisis de sistemas; la teoría de juegos; la cibernética; la teoría general de sistemas; el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas, junto con varias ramas y aspectos de las ciencias sociales aplicadas (Dror, 1970: 119; Aguilar, *idem*).

En el análisis del Estado, especialmente en los casos de institucionalización reciente, se recomiendan ambas perspectivas (sinóptica y antisinóptica), ya que es necesario observar desde afuera las instituciones estatales, pero también en las dificultades y avatares que suceden en su implementación, no tanto por participar en el diseño efectivo de las políticas, sino como medio para poder discernir la forma efectiva

en que se produce el ejercicio del poder en diversos planos institucionales.

El análisis de las políticas institucionales

Aunque el análisis de políticas prácticamente no había considerado investigaciones empíricas sobre la institución Estado, salvo como análisis comparativo, su ausencia, a la postre, ha provocado efectos teóricos y metodológicos benéficos. La exclusión del análisis de las políticas institucionales estatales y del Estado mismo pudiera ser consecuencia de la primera marea neoconductista de la posguerra (Ascher, 1986: 183-190) que privilegió las variables estadísticas en detrimento de los estudios institucionales.

La ausencia de estudios contextuales sobre el Estado se debe –a nuestro juicio– a la influencia de la concepción pluralista característica prevalenciente, en un primer momento, de esta perspectiva analítica del Estado (Thoenig, 1989: 46-55; Marsh, 1995: 151-156; Muller, 1998: 38-40). En ésta, la preeminencia de la sociedad desplazó por largo tiempo el análisis del Estado como totalidad. Por otra parte, la enorme trascendencia para las ciencias sociales de perspectivas metodológicas como la teoría de sistemas, de la elección racional y de todo el aparato técnico que las acompaña se vio limitada por las mismas exigencias de rigurosidad simple que se impuso. En el terreno práctico, el fracaso en el hacer políticas como la pobreza de algunos trabajos explicativos dio posibilidad a un nuevo impulso surgido de la crítica interna. No es aventurado afirmar que gran parte de los problemas y fracasos surgidos en estudios específicos, empíricos, se hayan derivado en de la inexistencia de estudios contextuales institucionales. Las dificultades encontradas en el desarrollo del enfoque de políticas obligó a repensar temas que habían sido abandonados al terreno especulativo de la literatura y a la metafísica. Pero ahora no en forma abstracta y general sino a partir de problemas específicos.

La perspectiva metodológica del análisis de políticas institucionales que en esta ocasión proponemos se ubica al interior de la ciencia y sociología política, en especial en el campo del análisis de políticas. Aunque es necesario reconocer que los análisis de historiadores, juristas, sociólogos y a veces politólogos, han utilizado profusamente el concepto de institución en diferentes dominios (Quermonne, 1985: 61-62).[11] Sin embargo, en esos trabajos han estado prácticamente ausentes las estrategias de los actores, los procesos de construcción, el impacto y el alcance de las reformas institucionales (Mény y Thoenig, 1989: 244), propios del análisis de políticas. Por otra parte, las *publics policies* en la administración y la jurisprudencia tampoco se han analizado de manera integral y vasta. Menos aún se han realizado investigaciones que contribuyan a la comprensión de la consolidación del orden político, del Estado, de la Constitución y de su transformación desde las políticas públicas. Este tipo de estudios son raros tanto en la tradición norteamericana de las *publics policies,*[12] como en la europea, en especial en la francesa[13] por lo menos hasta mediados de la década de los ochenta. Probablemente hay pocos en el resto de América Latina. En México no se ha realizado ningún estudio sobre la reforma del Estado que considere, al menos, las políticas públicas como indicadores de este proceso.

A mediados de los años ochenta, si bien había disparidad de criterios, el análisis de políticas entregaba a lo menos cincuenta definiciones para enfocar la acción del Estado (Thoenig, 1989: 85). Sin embargo, mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas. Se trata de verificar la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, tratar de la aparición y naturaleza del Estado, de la esencia de la política, y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos que descomponen analíticamente la acción pública, la compara con diversas situaciones y a distintos grados de profundidad. Supone el análisis del contenido y proceso de las políticas. Analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas (*ibid*: 9). Estas características hacen posible la capacidad heurística y operacional de las políticas públicas en general; en cuanto a las de corte institucional, deja abierta la posibilidad para un estudio riguroso en los cambios de regímenes políticos. Existe consenso en que la política pública se constituye por el programa y las actividades de una autoridad pública. Desde esa perspectiva el análisis de políticas, como conocimiento del trabajo gubernamental, no requiere esquemas deductivos teóricos. Más bien, a partir de los problemas que supone la estructura y cambio del Estado, sugiere preguntas pertinentes y respuestas fundadas empíricamente.

Luego, el renacimiento de otras posiciones frente al concepto de Estado, abrió la posibilidad de análisis contextuales. La consideración elitista, y también la pluralista, hizo posible el estudio de las relaciones entre diversos niveles de decisión: neocorporativismo (Thoenig, 1989: 66-71) y *networks* (Marsh, 1995: 147-151; Rhodes y Marsh, 1995: 32-36). La renovación de la postura estatista reinstaló el estudio institucional: neoinstitucionalismo, (Thoenig, *ibid*: 71-73) y los referentes ideológicos, como la perspectiva cognitiva (Muller, 1998). El debate que produjo la crítica hacia la perspectiva pluralista del Estado y la reacción dentro de sus propias filas hizo posible un mejor acercamiento al análisis institucional.

El debate al interior de las ciencias de políticas permitió más tarde redescubrir el estudio de las instituciones, en especial del Estado, en forma novedosa (Mény y Thoenig, 1989: 71-73).[14] Esta evolución permitió integrar las perspectivas de la sociología y de la ciencia política privilegiando los problemas que suponen las políticas por sobre las prolongaciones prescriptivas de una aproximación de tipo gerencial (*ibid*: 9).

Conclusiones preliminares

Si bien el análisis de políticas entrega una buena perspectiva de análisis dentro de las ciencias sociales, falta analizar algunas cuestiones básicas fundamentales que serán examinadas en un siguiente artículo. Se requiere estudiar los instrumentos analíticos que ofrece esta perspectiva. Entre ellos destacan la hechura de las políticas y el componente intelectual en este proceso. También es necesario hacer explícito el concepto operacional de Estado que posee esta alternativa. Éste se apoya en una concepción orgánica y funcional que permite el estudio conjunto de normas, valores y principios que son, a su vez, los componentes básicos del derecho constitucional, de la sicología social y de la política, y que eventualmente concurren a la solución de los problemas a los cuales se aboca el enfoque de políticas institucionales. Pero esto requiere de un mayor desarrollo y espacio.

Notas

[1] Primera de dos partes. Este trabajo se inscribe en el proyecto "El Estado mexicano en la transición a la modernidad (1982-1988)", División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM–A.

[2] Aspectos de este tema han sido tratados en varios artículos en el marco general de los proyectos de investigación antes mencionados. En "Las políticas públicas institucionales en el periodo de reforma del Estado (1982-1997)" se hizo un primer balance del proceso político mexicano a partir del enfoque de políticas institucionales de control (1998). En la ponencia para el Segundo Congreso de Ciencia Política (octubre de 1998), se intentó mostrar la función de "referencial" de la Constitución para las políticas gubernamentales. En "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" (1999), se plantearon problemas teóricos básicos y se propuso una tipología de políticas institucionales para emplearse en el análisis político. Faltaba ubicar la propuesta analítica con relación al enfoque de políticas, cuestión que se inicia brevemente en este artículo.

[3] Desde mediados de los años setenta se empezaron a impulsar políticas públicas de desregulación y, especialmente, de privatización. En la mayoría de los casos apresuradamente. Inspiradas, algunas, en la concepción neoliberal expresada en el denominado Consenso de Washington (Williamson, 1990), fueron consecuencia de la fuerte crítica al Estado de bienestar, a la gestión del gobierno y, en especial, a las empresas públicas. Los ambiciosos programas de privatización seguidos de las experiencias de Chile, México y Argentina, fueron secundados por Venezuela y Brasil. Los intentos más recientes fueron emprendidos en Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Uruguay (CEPAL, 1994: 31). Contradictoriamente, el análisis de las políticas públicas institucionales ni siquiera había comenzado en la región.

[4] Thoenig hace un recuento bibliográfico de investigaciones referidas a las instituciones del Estado en Suecia, Francia, Alemania y Gran Bretaña. Plantea que estos autores, mediante el análisis de estudios específicos de políticas públicas *movilizan las aportaciones teóricas para comprender mejor el 'Estado en acción'* (1992 [1989]: 76-77).

[5] Entre los precursores se encuentran John Dewey y Charles Merriam. Más tarde, el referente más extendido y constantemente revisado es la propuesta de H. D. Lasswell de las ciencias de políticas. Herbert A. Simon inauguró estos estudios en la administración, impulsando la perspectiva "incrementalista". Antepuso al de racionalidad absoluta el concepto de racionalidad limitada. Charles E. Lindblom por su parte, desarrolló el análisis de las políticas públicas profundizando las tesis de Simon. El análisis de políticas presenta múltiples desarrollos en los Estados Unidos.

[6] Thoenig, denomina estas tendencias: *public administration theory*; *sociografía*; y el determinismo de los *grandes sistemas*. Probablemente se podría agregar la concepción exclusivamente jurídica del Estado.

[7] En la perspectiva de las políticas públicas francesa (Lacasse F. y Jean Claude Thoenig, 1996; Mény, Pierre Muller y J. L. Quermonne, 1995). Especialmente se basa en la tipología propuesta por Jean-Louis Quermonne (1985) y en las nuevas proposiciones del neoinstitucionalismo y de la perspectiva cognitiva (Muller; Mény, y Thoenig,; Cresal).

[8] En 1996 se realiza el primer Congreso de Ciencias Políticas

en México; el segundo en 1999. En ninguno hay ponencia sobre las políticas públicas. En 1987 se instaura la primera maestría en Políticas Públicas en el ITAM; más tarde en la UAM–X.

[9] El análisis de políticas trata de: *buscar saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad; cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas o se decide cancelarlas o darlas por terminado* (Aguilar, 1992: t. 1,52).

[10] Además de los términos sinóptico y antisinóptico, varias han sido las dualidades de conceptos que ilustran las divisiones entre los investigadores de las políticas públicas: los estudios *of/in* (Lasswell, 1971: 105); conductistas y neoconductistas (Ascher, 1986: 183-192); empírico analítica y neopluralista (Garson, 1986: 175); analistas de políticas y políticos (Behn, 1986: 239). etc.

[11] Ciertos trabajos precursores parecen anunciar la inclusión del proceso de desregulación–reestructuración de las instituciones como preocupación por las políticas institucionales; cfr. Wyszomirski, 1982: 448-458 y Quermonne, *op. cit.*

[12] Quizás, con excepción de Lowy, quien hace una breve referencia en un estudio clásico de estudios de casos, a las políticas institucionales (Lowy, 1964, 1967 y 1972: 101-117, cfr., Quermonne, 1985, *op. cit.*), (Thoenig, 1985: 10).

[13] En Francia, trabajos sociológicos recientes esbozan ya un cuadro de análisis de las políticas reglamentarias, definidas como: *todo programa de acción del poder público en vistas a obtener de agentes económicos (individuos o empresas) conductas conformes a las normas prescritas por las disposiciones legislativas y administrativas* (Padioelau, 1982: 82-112).

[14] En 1980 Leca afirmaba que "el Estado se vende bien" en Francia. En Estados Unidos, si bien no sucedía en forma tan acusada, la renovada importancia del Estado inició con algunos estudiosos aislados (Nettl, Aschford), la ola de neomarxistas y corporativista y la virulenta crítica de los conservadores (*Roll bak the State*). Este resurgimiento lo había anunciado Nettl (1968): *There may be a case for bringing the State bak in.* Posteriormente lo adoptaban como manifiesto los neoinstitucionalistas: *Bringing the State Back in* (Evans, 1983); cfr. Mény y Thoenig, (1992 [1989: 72]).

Fuentes Bibliográficas

Aguilar, Luis (1992), *Antología de textos de ciencia política* (cuatro tomos), México, Miguel Ángel Porrúa.

Aschford, D, (1976), *Democracy, Decentralization, and Decision in Sub-National Politics*, citado por Mény y Thoenig (1992[1989]), Beverly Hills, Sage Publications, London.

Bolívar, Augusto ((1998), "Las políticas públicas institucionales en el periodo de reforma del Estado (1982-1997)", *Antes y después del 6 de julio*, Arturo Ortiz W. y Héctor R. Núñez Estrada, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Carrillo, Alejandro (1980), *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México, 1971-1979*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (1982), *La reforma administrativa en México, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (1983) *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Crozier, Michel (1987), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.

Elster, Jon (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.

Durkheim, Emile (1967), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.

Lacasse F. y Jean Claude Thoenig, dir. (1996), *L'action publique*, París, L'Harmattan.

Lindblom, Charles E, (1988), *Democracia y sistema de mercado*, Carlos Sirvent (estudio introductorio), México, FCE.

Mény, Yves y Jean Claude Thoenig (1989), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Muller, Pierre (1994), *Les politiques publiques*, París, *puf.*

——— e Ives Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Editions Montchrestien, Clefs/politique.

Quermonne, Louis (1985), "Les politiques institutionnelles, Essai d'interpretation et de typologie", *Politiques publiques, Traité de Sciences politiques.*

Publicaciones Periódicas

Bolívar, Augusto (1999), "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" *Sociológica*, año 14, núm. 39, enero-abril.

Cardoso F. H. (1983), "Las políticas sociales en la década de los ochenta: nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, vol. L, núm, 197, enero-marzo.

Arteaga, Javier (1988), "La naturaleza de la política estatal en situaciones de capitalismo periférico", *CIDE*, México,

——— (1988), "La naturaleza de la política estatal en situaciones de capitalismo periférico", *CIDE*, México.

Otras Fuentes

Berrios, Pilar y Augusto Bolívar (1998), "Las políticas de reforma constitucional en la reforma del Estado" (ponencia), *Segundo Congreso de Ciencia Política*, México, octubre.

Marquez, Ricardo (1987), "Una aproximación al análisis de la política de distribución de prestaciones del ISSSTE", anteproyecto de investigación (notas para discusión), México.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/ G.E. FLACSO, núm. 4.

POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMA FINANCIERA: DEL AUGE A LA CRISIS BANCARIA

Ma. Guadalupe Huerta Moreno
Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A

La fragilidad y la inestabilidad financiera que siguieron a la crisis de diciembre de 1994 son en gran medida resultado de las prácticas del actual esquema de política económica, y constituyen un elemento clave del programa económico y de la propia estrategia de estabilización económica instrumentada desde la pasada administración, junto a la liberalización financiera y las políticas monetaria y de tipo de cambio. Para las instituciones financieras el resultado ha sido el deterioro de sus operaciones; se ha hecho frente a esta problemática a través de diversas medidas orientadas a rescatar y capitalizar el sistema bancario. Sin embargo, la articulación reforma financiera–programa económico, así como las condiciones de competencia internacional por los capitales (que hacen que las variaciones en los tipos de cambio y las tasas de interés repercutan de manera inmediata en el comportamiento del sistema financiero y del crédito) limitan la capacidad del sistema financiero para constituirte en el soporte económico de las actividades productivas y del desarrollo económico. En una aproximación al análisis de la relación anterior se preparó el siguiente artículo.

La reforma del sistema financiero

Entre las metas del programa de modernización económica que se instrumentaron hacia finales de 1988, se consideraba reducir la inflación y alcanzar un crecimiento sostenido de la actividad económica. Dada la interrelación entre crecimiento e intermediación financiera, el logro de esas metas demandaba el mejoramiento en los niveles de inversión y ahorro. Una vez que se alcanzaran altas tasas de ahorro y, por lo tanto, una intermediación creciente, se tendrían los recursos necesarios para apoyar inversiones que permitieran incrementar la competitividad de la industria. Con esto se lograría que la economía nacional se articulara de modo más eficiente con el mercado mundial dadas las nuevas condiciones de competencia e integración regional. En ese contexto, la reforma y la liberalización financieras se ubicaron entre las prioridades del programa económico del gobierno que iniciaba a finales de 1998.

La reforma en el sector financiero partía del supuesto de que al eliminar la excesiva regulación y supervisión del funcionamiento del sistema financiero, se mejoraría el desempeño de los agentes, se incrementaría la eficiencia en los procesos de inter-

mediación y, por tanto, se crearían mejores condiciones para el financiamiento de las actividades económicas. El argumento central afirmaba que los controles a las tasas de interés, la canalización obligatoria de créditos para actividades prioritarias y las barreras para el funcionamiento de nuevos intermediarios e instrumentos habían producido una segmentación del mercado financiero que generaba malas inversiones, bajas tasas de ahorro e inestabilidad macroeconómica.

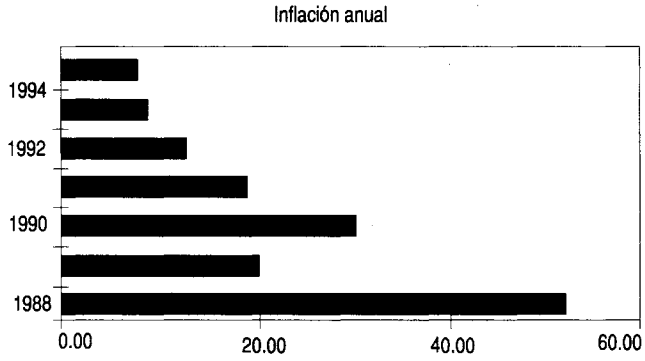
En consecuencia, la estrategia para revertir esa situación fue realizar una transformación radical en la estructura y el funcionamiento del sector y de sus intermediarios. Así, se puso en marcha un proceso de reforma institucional hacia la desregulación operativa y a la apertura del mercado financiero a la inversión extranjera, acompañado de la liberalización de las operaciones financieras. Bajo el señalamiento de que tasas de interés artificialmente bajas alentaban la fuga de capitales, desestimulaban el ahorro y contribuían a la creación de mercados paralelos de crédito, se procedió a su liberalización. En lo consecutivo, el nivel de la tasa de interés se establecería en función de la oferta y la demanda de fondos prestables.

Con igual premisa se actuó sobre los controles para la canalización de créditos (los llamados cajones de crédito) y con los requerimientos de reservas. En el primer caso, se eliminó la obligatoriedad para que los bancos comerciales canalizaran una parte de sus pasivos hacia sectores o actividades económicas consideradas como prioritarias y, en el segundo, se redujeron los requerimientos de reservas, pues se suponía que operaban como un impuesto a la intermediación formal,[1] mismo que reducía el monto de recursos disponibles en el mercado financiero.

Se pensaba que al suprimir las intervenciones regulatorias y la asignación arbitraria de créditos se incrementarían los niveles de ahorro y los intermediarios financieros podrían fijar, con relación al nivel de operaciones activas y pasivas, políticas de fondeo y de financiamiento acordes con las necesidades de expansión de la economía.

Los cambios en el sector financiero acaecieron en el contexto de un programa de reforma económica que estimuló el reingreso de capitales; tal situación fortaleció el nivel de reservas y permitió que el gobierno contara con un amplio margen de maniobra en el uso de los recursos internos. En esas condiciones, la holgura económica contribuyó a que la reforma financiera apareciera inicialmente como un éxito. A nivel interno, el programa de privatización de empresas públicas generó expectativas de inversión atractivas para los inversionistas nacionales y extranjeros, y con la profundización de los programas de ajuste monetario y fiscal aplicados desde 1982, alteraron la demanda y el consumo. Esto contribuyó a la reducción de la liquidez y favoreció el descenso de la tasa de inflación (gráfica 1).

GRÁFICA 1



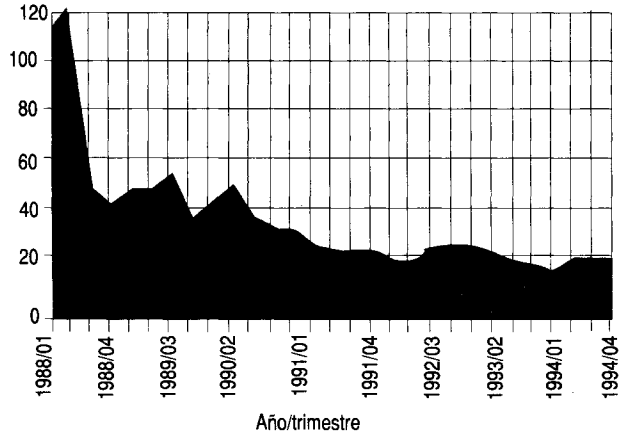
Fuente: INEGI.

A nivel externo, el reingreso de México a los mercados voluntarios de capital internacional se debió a la renegociación de la deuda en 1989. En ese contexto se produjo una especie de disminución del "riesgo país", que en pleno auge de los mercados emergentes, hicieron de México uno de los principales receptores de capital internacional en América Latina. Esta situación se reflejó en un importante flujo de recursos hacia el país, que en 1993 alcanzó la cifra de 34,000 mdd., equivalentes al 9% del PIB global y al 22% del total de capitales que recibieron los países en desarrollo.[2]

Una vez controlada la inflación, la entrada de capitales mejoró la situación de la balanza de pagos, lo que a su vez estimuló la reducción en las tasas de interés. En esas condiciones se generó un estado de confianza que rápidamente se reflejó en el incremento de los niveles de actividad económica (gráficas 2 y 3).

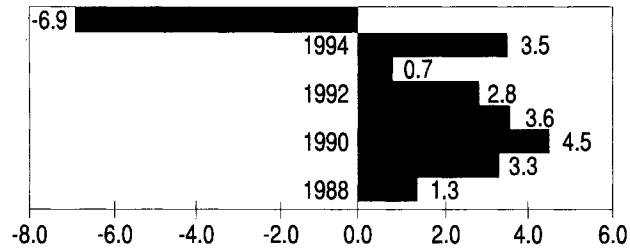
Las expectativas de crecimiento de la economía también repercutieron en la intermediación financiera. Mientras el ahorro financiero[3] registró un crecimiento real anual de 17% del PIB, se expandió el financiamiento de la banca comercial al sector privado, y como porcentaje del PIB pasó del 14% en 1988 al 40% en 1994.[4] Otro tanto sucedió con el crédito que otorgaba la banca de desarrollo; éste pasó

GRÁFICA 2



Fuente: INEGI.

GRÁFICA 3
Crecimiento real del PIB



Fuente: INEGI.

de 15.6% en 1991 a 16.4 % en 1992 y a 19.4 % en 1993. Al tiempo en que se expandía el crédito, el ahorro total había pasado de 22.6% a 21.7% del PIB entre 1988 y 1994.

Así, la reforma en el sector financiero produjo una transformación sustancial en la estructura del mismo mercado. Se dotó de autonomía al Banco de México para que, en la mejor tradición monetarista, estableciera políticas de regulación monetaria y crediticia acordes con un crecimiento no inflacionario; se crearon nuevas instituciones bancarias para atender mercados regionales y estratos de empresas que no recibían suficiente atención por parte de los grandes bancos. Igualmente, se autorizó la intermediación de valores extranjeros en el mercado nacional y la operación de nuevos intermediarios e instrumentos de inversión.[5]

Entre los cambios más relevantes de la reforma financiera destacan, primero, que las instituciones bancarias que por más de 70 años habían operado en un mercado totalmente protegido, y que en adelante operarían como bancos universales, tendrían que enfrentar en lo sucesivo, desde el mercado interno, la competencia extranjera; segundo, que la política de liberalización de tasas de interés se convirtió en el principal aliciente en el proceso de desplazamiento de la inversión productiva por inversiones de cartera.

Aunque las medidas que se adoptaron para acelerar la modernización financiera aparecieron como consistentemente estructuradas, la subordinación del programa económico respecto de las variaciones en los flujos de capital externo y su peculiar articulación, por una parte, con las formas no inflacionarias de financiamiento público y, por otra, con las política monetaria y de tipo de cambio, se volvieron en contra de la propia reforma financiera. Así, los acontecimientos que siguieron a la crisis de 1994 evidenciaron no sólo la debilidad de las instituciones financieras y el escaso margen de vigilancia y supervisión de que gozaba el gobierno después de la citada reforma; también se expuso la fragilidad económica derivada de privilegiar la estabilidad de los macroagregados sobre las necesidades de modernización en el sector real de la economía.

Del *boom* a la crisis financiera

La reforma y la liberalización financieras se instrumentaron en el contexto de un programa de estabilización macroeconómica tradicional, caracterizado por combinar el ajuste fiscal y monetario y la vigilancia de precios y salarios. En ese marco, al reducir la inflación y contar con finanzas públicas equilibradas al disminuir la deuda interna y externa, deberían ser factibles tanto la recuperación económica como el mejoramiento de las cuentas con el exterior. Para alcanzar esas metas se delineó una estrategia de control del nivel de liquidez a través de la contención del crédito primario y del uso de las operaciones de mercado abierto, lo cual permitiría un crecimiento congruente de la base monetaria con los niveles de actividad económica y con el financiamiento público no inflacionario.

Se buscaba que por medio de la diversificación de los valores públicos se pudiera promover la transformación, tanto en la estructura de la deuda gubernamental como en los plazos de vencimiento. Así, a la emisión tradicional de CETES, se sumó la de los PETROBONOS y los BONDES y, para ofrecer a los inversionistas valores que les permitieran cubrirse de

la inflación y de las variaciones en el tipo de cambio, se apoyó la colocación de los AJUSTABONOS y de los TESOBONOS, con la particularidad de que éstos últimos tenían vencimientos de muy corto plazo.

La modificación en la estructura de deuda gubernamental y la reducción en la tasa de inflación generó que de principios de 1989 hasta mediados de 1991 se diera un importante incremento en los agregados monetarios; tanto M2 como M4 crecieron; el primero a una tasa ponderada anual de casi el 14% en términos reales y el segundo a una tasa ponderada anual del 19%, también en términos reales. Esta expansión coincidió con el incremento en la razón de M2 a medio circulante. Para el FMI estos resultados eran la muestra no sólo de la profundización de los procesos de intermediación, sino del éxito del programa económico y de la fortaleza de la reforma financiera.[6]

Sin embargo, el costo de esa forma de financiamiento del gasto público rebasó todas las expectativas. En las colocaciones de CETES se tuvieron que ofrecer tasas de interés[7] que, una vez descontada la inflación, superaban en poco más de tres veces la tasa de interés ofrecidas por los *Treasury Bills* del gobierno estadounidense. De tal forma que mientras en Estados Unidos las tasas de interés se ubicaron a finales de 1992, 1993 y 1994 en 3.25, 2.84 y 5.53%, en México el CCP alcanzaba en los mismos años los valores de 16.77, 10.67 y 31%, respectivamente.

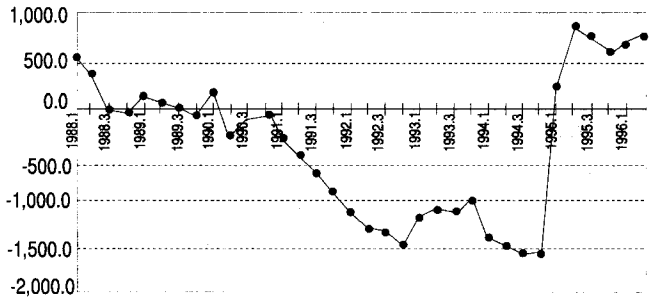
Estas altas tasas de interés, en un ambiente de reducción de la liquidez, además de incrementar los costos de financiamiento de las empresas, se tradujeron en un mecanismo de discriminación automática a los proyectos de inversión productiva. Los más rentables podían obtener recursos en los mercados internacionales de capital; los que no lo eran tanto se volvieron irrealizables, aún cuando su desarrollo pudiera haber tenido un impacto positivo en la generación de empleos.

Otro tanto sucedió con los valores indexados al tipo de cambio, que pronto se transformaron en una fuente de especulación y de ganancias rápidas, sobre todo para los inversionistas del extranjero. Esto llevó a que la tenencia privada de TESOBONOS –que era de poco más o menos del 2% en 1992– pasara a más del 60% del total de la tenencia privada de valores gubernamentales en 1994. Tal situación redujo el margen de maniobra interno y llegó a comprometer la estabilidad del tipo de cambio y las reservas internacionales.

Un aspecto relevante de este proceso fue el relacionado con la política cambiaria, dada la influencia que el tipo de cambio ejerce sobre las expectativas de inversión y los precios internos. Debido a las características de competitividad de la producción nacional, el manejo del tipo de cambio favorece preferentemente las exportaciones y la sustitución de importaciones. En el caso de nuestro país la elección fue un tipo de cambio semifijo dentro de una banda de flotación. Pero su utilización, como ancla nominal, por un largo periodo provocó la apreciación gradual del peso frente al dólar.

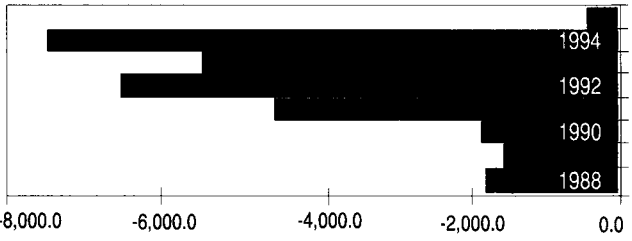
En ese proceso, y debido a los desequilibrios existentes en el sector industrial, que adolece de estructural para la producción bienes de capital e insumos intermedios de alto valor agregado, aunque las exportaciones pasaron de 1700 mdd. en 1988 a 5320.4 mdd. en 1994, las importaciones también ganaron terreno al pasar, en el mismo periodo, de 1907.3 mdd. a 6998.0 mdd. Esta situación derivó en un saldo comercial deficitario creciente y en una presión excesiva sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos (gráficas 4 y 5).

GRÁFICA 4
Saldo cuenta corriente (mdd.)



Fuente: INEGI.

GRÁFICA 5
Saldo cuenta corriente (mdd.)



Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos.*

El comportamiento de las relaciones con el exterior mostraba que la estrategia económica no funcionaba de la forma esperada y, en consecuencia, la economía nacional había entrado a una etapa recesiva. La salida de capitales que se originó en la crisis de los mercados emergentes afectó aún más la situación económica interna. Aunque de 1991 a 1993 se habían producido importantes transferencias netas hacia el país mismas que, en términos de la inversión en cartera habían significado el 75% de la inversión foránea total en México durante los seis años previos a la crisis,[8] las perspectivas de riesgo cambiario que se derivaron de la condición deficitaria de las cuentas del sector externo y del incremento en las tasas de interés norteamericanas (que pasaron de 4.05% a finales del primer trimestre de 1992, a 5.53% a finales del cuarto trimestre de 1994), crearon las condiciones propicias para la relocalización abrupta de los flujos financieros internacionales y la salida masiva de capitales del mercado mexicano. De esta manera, de diciembre de 1993 a diciembre de 1994 las reservas internacionales disminuyeron de 25 mil 100 mdd. a 6 mil 100 mdd. En esas condiciones era ya inaplazable un ajuste cambiario.[9] El efecto de la devaluación de diciembre de 1994 presionó inmediatamente las tasas de interés y los niveles de inflación. El primer indicador se ubicó en 70.26% en abril y el segundo alcanzó un nivel de 37.72% a finales del primer semestre de 1995.

Como se señaló en el apartado anterior, hasta 1993 el crédito al sector privado, tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, mantuvo una tendencia creciente; a parir de 1994 las altas tasas de interés que se impusieron para mantener el ahorro externo encarecieron el costo del crédito y se convirtieron en una importante causa del sobreendeudamiento de empresas y consumidores. Esas mismas tasas de interés no sólo impedían el desarrollo de nuevos proyectos, también se volvieron un obstáculo para que los bancos recuperaran parte de la derrama crediticia que habían hecho durante el auge de la reforma financiera.

El deterioro de la economía y de las posiciones de liquidez de las instituciones financieras exhibieron una serie de elementos que en el discurso económico se habían obviado de manera recurrente y que la crisis volvió insoslayables. Primero, que altas tasas de interés y un tipo de cambio sobrevaluado son las semillas naturales para el desarrollo de la especulación internacional y la desaceleración de la

inversión y del crecimiento económico. Segundo, que la disponibilidad de ahorro externo está sujeta, de un lado, a las variaciones en los flujos financieros relacionados con el intercambio riesgo–rendimiento de los portafolios de inversión entre países y, de otro, que en el mediano y el largo plazo las inversiones directas en las economías emergentes dependen más de la tasa esperada de crecimiento económico que de los premios que se ofrecen en los mercados especulativos. Tercero, que la desregulación financiera, sin un esquema adecuado de supervisión de las actividades de intermediación, sí compromete la solvencia de las instituciones financieras y la eficiencia operativa de los intermediarios financieros.

La lección que dejó la crisis, en su combinación de efectos recesivos, devaluación y fuga de capitales, puso al descubierto los desaciertos de la reforma económica y de la liberalización financiera. No se obtuvieron los resultados esperados ni en el fortalecimiento de los intermediarios financieros ni en la consolidación del mercado de capitales. Tampoco se generaron las condiciones propicias para que los recursos que ingresaban al país se orientaran a satisfacer las necesidades de inversión que exigía la instrumentación de un modelo de desarrollo que pretendía orientarse hacia el mercado externo.

La crisis de la banca mexicana

La expansión crediticia que acompaño al *boom* de la reforma financiera y el sobreendeudamiento que trajo consigo la crisis, tuvieron un fuerte impacto en el funcionamiento del sector bancario. La desaceleración económica que se inició a finales de 1992 y

la crisis de liquidez que afecto a todos los agentes económicos provocaron un incremento acelerado de la cartera de crédito vencida y del índice de morosidad. De ahí que en el transcurso de 1993 a 1995, la primera creció en 201.8 % y el segundo en 68.8%. De ambos indicadores sólo la cartera vencida mostró cierta recuperación en los años siguientes (cuadro 1).

CUADRO 1

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cartera total	356,218.4	450,007.1	627,752.0	804,888.0	648,753.99	745,551.8
Carera vencida	19,590.5	32,681.6	56,602.0	98,690.0	82,624.53	84,591.99
Índice de morosidad	5.50	7.26	9.02	12.96	12.23	11.34

Cartera vencida bruta/cartera de crédito total. Hasta 1995 incluía bancos intervenidos y en situación especial: Unión, Cremi, Banpaís, Obrero, Oriente e Interestatal. A partir de 1996, para el total se incluyen Banco del Atlántico y Promex. En 1997, ambos casos no se presentan de manera individual en la Estadísticas de la CNBV por encontrarse en proceso de fusión.

** Elaboración de la autora con datos del *Boletín estadístico de la Banca Múltiple* (1995), CNBV, diciembre.

Si bien es cierto que del cuadro se deriva que las instituciones bancarias tuvieron serios problemas para recuperar su cartera de créditos, también lo es que los niveles de 1995 deberían ser mayores. Sin embargo, esa situación no se puede apreciar porque el gobierno federal absorbió por medio del FOBAPROA, a partir de junio de ese año, la cartera vencida del sistema bancario por un monto de 38,631.1 millones de pesos, lo que de cierta manera disfraza la situación real de los intermediarios financieros bancarios.

Por otro lado, es importante señalar que las variables financieras relacionadas con la operación del conjunto de bancos no se movieron en el mismo sentido. Al crecimiento de la cartera vencida se sumó la caída en la rentabilidad del capital de los grandes bancos, mientras que en el caso de los bancos pequeños este último rubro mostró una tendencia creciente en 1994 y 1995. Por otra parte, los índices de capitalización, que habían mostrado un sensible retroceso en el periodo antes señalado, se recuperaron como resultado de la colocación de acciones y obligaciones subordinadas, y por la revisión y el control de activos de alto riesgo de las instituciones bancarias. Además, con el esquema de administración de fondos de ahorro para el retiro (SAR) se creó una base de ahorro de largo plazo que garantizaba para las instituciones el control de un importante monto de recursos adicionales a las operaciones de captación de recursos de la banca.

Un aspecto paradójico de la situación de los bancos es que el deterioro en la cartera vencida y en la rentabilidad del capital contrasta con la evolución del margen financiero que muestra, de manera general, una tendencia creciente. Esto representa no sólo la diferencia entre los ingresos financieros y los costos financieros que resultan de la desproporción entre las tasas activas y pasivas, sino también la creencia persistente de que con altas tasas de interés se puede mantener e incentivar la permanencia del ahorro externo (cuadro 2).

CUADRO 2

	Índice de capitalización				Rentabilidad del capital				Marg.			
Financiero	92	93	94	95	92	93	94	95	92	93	94	95
Bancos nacionales												
Banamex	10.73	8.79	3.52	3.15	52.59	36.50	11.55	23.23	7,333.4	8,947.7	8,911.3	16,412.9
Bancomer	9.85	10.11	9.11	10.69	48.86	42.05	17.58	9.16	6,929.2	7,904.0	6,789.0	10,789.0
Serfin	7.00	8.88	7.99	9.71	35.43	44.97	2.67	7.07	2,949.9	3,490.4	4,113.1	3,379.0
Internacional	8.51	8.54	8.40	10.15	45.33	35.72	12.99	3.53	1,409.9	1,774.5	1,658.9	1,217.5
Capital*	0.00	0.00	41.05	32.50	0.00	0.00	14.16	45.09	0.00	0.00	48.5	246.8
Mifel*	0.00	0.00	70.24	17.81	0.00	0.00	5.40	7.01	0.00	0.00	19.7	67.8

*Bancos creados en 1993.

**Elaboración de la autora con datos del *Boletín estadístico de la Banca Múltiple* (1995), CNBV, diciembre.

La evolución de la economía mexicana entre 1994 y 1999, y el deterioro de las condiciones operativa y financiera de la banca nacional, revelan que la estrategia de reforma económica y la liberalización del mercado financiero no han permitido la consolidación de las instituciones financieras mexicanas ni el mejoramiento de la intermediación financiera, sobre todo en lo relacionado con el acceso al crédito y a los costos del mismo. Más aún, se ha dejado al sistema financiero en su conjunto en una condición de fragilidad que por momentos amenaza con producir un efecto en cadena, característico del riesgo sistémico, en el cual el deterioro microeconómico de las instituciones financieras produce inestabilidad financiera y económica de carácter macroeconómico, que puede convertirse en el detonador de una crisis de grandes y graves magnitudes.

Esto es particularmente importante tomando en cuenta dos elementos fundamentales. Primero, a partir de junio de 1995 el gobierno federal empezó a utilizar una parte considerable de los recursos fiscales en el rescate bancario. De tal manera que si hasta la primera mitad de 1996 había absorbido a través del Fobaproa cartera vencida por 80 mil 900 millones de pesos, cifra que representó el 6.57% del PIB estimado para ese año,[10] para mediados de 1999 esa cifra alcanzaba los 700 000 millones de pesos. Evidentemente estos recursos dejarán de utilizarse en programas e inversiones para el bienestar social.

En segundo lugar, el deterioro de la situación operativa y económica de los intermediarios financieros ha generado un incremento considerable de las inversiones extranjeras en el sector financiero. Pese a que en el capítulo XIV del TLC se estableció que el capital individual máximo que podría autorizarse, respecto al porcentaje del capital agregado total de las instituciones mexicanas del mismo tipo sería del 1.5% para las instituciones de crédito y de 4.0% para casas de bolsa, esos límites se ampliaron hasta el 49%.[11] Aunque también se estableció la prohibición para que el capital extranjero adquiera bancos con un capital neto superior al 6% del total del sistema, en la realidad los límites a la participación extranjera en el sector financiero se darán en función de la situación económica de los intermediarios nacionales y de sus necesidades de saneamiento.

Para las instituciones financieras del exterior, la situación de los intermediarios nacionales ha resultado muy conveniente. Si en un principio presentaron planes para atender áreas de mercado específicas como la banca corporativa, el financiamiento al comercio exterior y las operaciones del mercado de cambios y de productos derivados, y bajo la figura de grupos financieros, se interesaron por atender operaciones de arrendamiento financiero, de factoraje, de manejo de fondos de pensiones y, en general, para operar en el mercado de menudeo, la subasta de activos en poder del FOBAPROA les ha permitido

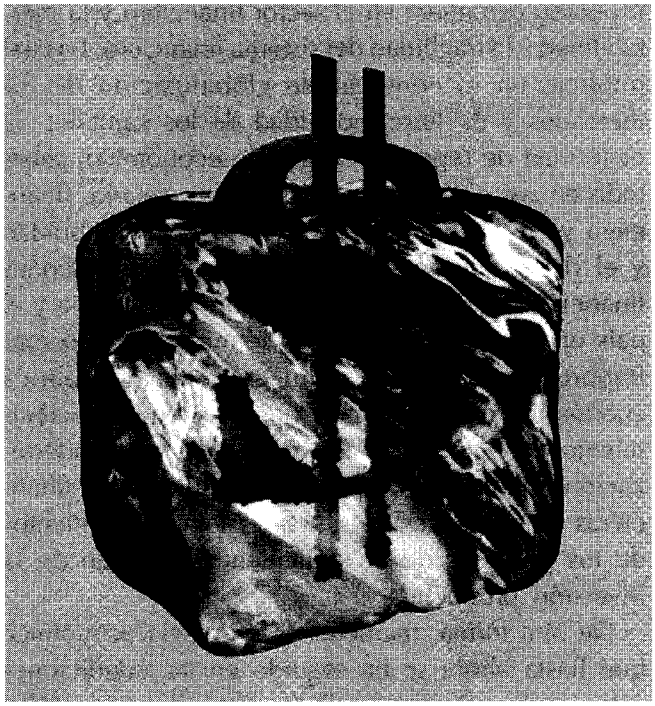
incrementar su participación en el mercado nacional. Esto les ha reportado un beneficio mayor, ya que han podido expandir[12] su red física y sus actividades sin tener que realizar mayores gastos de inversión.

De ahí que, si al inicio de la reforma del sistema financiero mexicano, se presentó un primer paquete de solicitudes de instituciones financieras del exterior que incluyó 20 peticiones por parte de instituciones de banca múltiple,[13] y para finales de 1998 ya se encontraban operando 20 instituciones, que deben sumarse a las nacionales que absorbieron bancos de capital extranjero, o bien, a los bancos nacionales que debieron recurrir a la inyección de recursos por parte de extranjeros.

En el primer rubro están los casos de Probursa y Cremi con Bilbao Vizcaya, los Bancos Mexicano e Interestatal con Santander. En el segundo está el caso de Bancomer con el Banco de Montreal. Además de que aún no se conoce qué institución financiera del extranjero podría establecer una alianza estratégica con Serfín, lo que permitiría que este banco, el tercero más importante en el país, resolviera sus problemas de pérdidas y de capitalización.

En este proceso pasamos de una expansión que podría considerase como "natural", inherente a la apertura y a la liberalización de la economía, a la cual se le fijaron límites que se levantarían hasta el año 2000, a una expansión "ventajosa", en la cual las alianzas estratégicas se complementan con absorciones. En esas condiciones no es sorprendente que las instituciones financieras del exterior hayan incrementado desde 1995 su participación en la captación de recursos en el mercado local. De tal manera que al finalizar el segundo semestre de 1996, alcanzaron una captación de 43 millones de pesos, 12.26% más que en el primer trimestre. Estas cifras contrastan, por ejemplo, con la disminución en el número de cuentas de ahorro en los bancos mexicanos, las cuales pasaron de 4'896,831 a 3'381, 873 entre junio de 1995 y junio de 1996.[14] A partir de esas fechas su penetración en el mercado también se ha incrementado. En consecuencia, su participación en el total de activos, pasivos y en el capital contable del mercado se ubicó, para junio de 1998, en 15.35%, 15.33% y 15.56% respectivamente.

Aunque podría argumentarse que es aún muy pronto para realizar un balance de los logros alcanzados con la reforma financiera en México, los problemas de los bancos nacionales frente a sus pares



del exterior son una clara señal de que ni la competitividad ni la consolidación de los intermediarios podrá alcanzarse en las condiciones económicas actuales. Sobre todo, si tomamos en cuenta que el manejo de altas tasas de interés como un mecanismo de regulación monetaria y como el elemento para atraer el ahorro externo seguirá siendo un importante acicate para el endeudamiento. Insistir en el manejo de una política monetaria altamente restrictiva, orientada a reducir el déficit fiscal y abatir los niveles inflacionarios, sin considerar los efectos que esto tiene sobre la liquidez y el consumo, va a retrasar más la recuperación de la actividad económica.

A lo anterior podemos sumar el hecho de que la globalización financiera ha traído consigo que el menor indicio de incertidumbre se traduzca en salidas de capitales y en variaciones abruptas en la relación peso–dólar, lo que fortalece las actividades especulativas y profundiza la fragilidad de las instituciones financiera y la inestabilidad de la economía.

Conclusiones

Entre los resultados más importantes de la reforma económica y de la liberalización financiera que se iniciaron en 1989, están el deterioro de las operaciones de los bancos nacionales, el incremento de la

inversión extranjera en el sector financiero y la inestabilidad y la fragilidad del sistema financiero. Lo cual implica, en el contexto de globalización de los mercados y de libre movilidad de los capitales, la necesidad de repensar el modelo económico, sobre todo en sus elementos de política monetaria, financiera y crediticia, a fin de reducir la vulnerabilidad y el riesgo que la insolvencia de las instituciones financieras podría representar para la economía y el país en su conjunto. En esos términos, el reto más importante es encontrar un esquema de política económica que al tiempo que favorezca el crecimiento económico, se acompañe de una modernización financiera en la cual las instituciones financieras sean capaces de satisfacer los requerimientos de los procesos de financiamiento y fondeo de la inversión productiva.

De otra forma, mantener la estrategia económica que hasta ahora se ha seguido en las condiciones actuales de articulación de los mercados financieros internacionales, no sólo va a retrasar la recuperación de los intermediarios financieros, más aún: va a limitar las posibilidades de generar un ambiente económico de mayor certidumbre, que favorezca un crecimiento más armónico y sostenido.

Notas

[1] La estrategia de desregulación operativa abarcó las operaciones no sólo de los bancos comerciales sino también de los demás intermediarios financieros: la banca de desarrollo adoptó un esquema de operación de banca de segundo piso y se adecuaron sus tasas de interés a los montos y a las características de los proyectos financiados; se liberó el régimen de inversión para que las sociedades de inversión pudieran fijar libremente sus políticas de diversificación de activos y se estableció el Sistema Internacional de Cotizaciones para que valores extranjeros pudieran ser intermediados en el territorio nacional.

[2] Moisés, Schwartz, *Los mercados emergentes y el desafío del capital externo,* p. 911.

[3] Definido como el agregado monetario más amplio (M4) menos billetes y monedas en poder del público.

[4] *Comercio Exterior,* p. 1048.

[5] En junio de 1993 se volvió a renovar el marco jurídico del mercado financiero. Se modificaron los artículos 28, 73 y 123 constitucionales para dar autonomía al Banco de México y se autorizaron nuevas modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito y para Regular las Agrupaciones Financieras; del Mercado de Valores, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas y General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

[6] MF, *Occacional Paper,* núm. 99, p. 41.

[7] Durante 1994, la tasa de inflación en México superó en más del doble la de Estados Unidos, lo que provocaba que el atractivo de las tasa de interés local se diluyera rápidamente, forzando a incrementos cada vez más altos de la misma.

[8] Samuel García, *Corrientes de capital y lecciones de la crisis financiera mexicana,* p. 932.

[9] Decisión que se fue retrasando por las elecciones federales de ese año, pero que en diciembre se volvió inevitable.

[10] *El Financiero,* 8 de agosto de 1996.

[11] La aceleración de la apertura quedó establecida en los ordenamientos siguientes: Ley de Inversiones Extranjeras (diciembre de 1993), Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior (abril de 1994) y con el nuevo paquete de reformas al la Ley para Regular las Agrupaciones Financiera, a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores (enero de 1995).

[12] "Cabe precisar que a la fecha el valor de los activos en poder del Fobaproa asciende a 13 mil millones de dólares y puede llegar a los 20 mil millones de dólares para finales del año, tomando en cuenta los activos de los bancos intervenidos", *El Financiero,* 11 de octubre de 1996.

[13] De ese primer paquete se aprobaron, entre otras, las solicitudes de cinco grupos financieros, 18 bancos múltiples, 16 casas de bolsa, 13 instituciones de seguros y dos arrendadoras financieras.

[14] *El Financiero,* 17 de septiembre de 1996.

Fuentes Bibliográficas

Holden, P. y S. Rajapatirana (1995), *Unshackling the Private Sector. A Latin America Story*. Washington, The World Bank.

Studart, R. (1995), *Investment Finance in Economic Development,* Londres, Routledge.

Publicaciones Periódicas

Aspe, P. (1994), "La reforma financiera en México", *Comercio Exterior,* vol. 44, núm. 12.

Coorey, S. (1992), "Financial Liberalization and Reform in Mexico", *Occasional Paper,* núm. 99.

Huerta, G. (1998), "Contradicciones e inestabilidad en el sistema financiero reciente," *Nuestro Tiempo.*

García, S. (1995), "Corrientes de capital y lecciones de la crisis financiera mexicana", *Comercio Exterior,* vol. 45, núm. 12.

Schwartz, M. (1995), "Los mercados emergentes y el desafío del capital externo", *Comercio Exterior,* vol. 45, núm. 12.

Otras Fuentes

CNBV (1998), *Boletín Estadístico de Banca Múltiple: 1992-1998,* México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

SECOFI (1995), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte,* México, SECOFI.

La reforma financiera reciente: de la reprivatización al control bancario por el capital externo (propuesta de agenda para la política financiera del nuevo gobierno)

Héctor R. Núñez Estrada
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

En el presente ensayo se analizarán las distintas reformas del sistema financiero mexicano llevadas a cabo a lo largo de la década de los años noventa, las cuales han formado parte significativa de la reforma del Estado emprendida en la etapa de la globalización. Derivadas de esas profundas transformaciones y de la problemática generada, también se presenta una puntualización de la agenda a debatir para la elaboración de alternativas con la perspectiva de la definición de la política financiera del nuevo gobierno a partir del año 2000.

Dichas reformas han estado caracterizadas por la tendencia a la liberalización de los servicios financieros y a la desregulación de las actividades, a fin de que el capital financiero especulativo no tuviera trabas ni límites en la entrada y salida del país, cuyo monto fue creciente hasta el año de 1993, hasta alcanzar los 76.4 mmdd. en inversiones en cartera, tanto en el mercado de dinero como de capitales, según datos de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). A raíz de la crisis de 1994-1995, la inversión extranjera de cartera se concentró en el mercado de capitales, sujeta a la volatilidad provocada por los mercados internacionales. Otra modalidad de la inversión extranjera a partir de la fecha señalada fue su penetración silenciosa en el control del capital accionario de los bancos, pasando del 30% en 1995, hasta alcanzar en el primer semestre de 1999 el 57.5%.

En otros países, como en Chile, las reformas se iniciaron desde la década anterior; sin embargo, en México las particularidades impuestas por la nacionalización bancaria en 1982, impidieron que durante ese periodo se aplicara aceleradamente la tendencia mundial a las transformaciones basadas en la liberalización de los servicios financieros y la apertura sin restricciones a los flujos de capital.

Se puede considerar que durante la década de los años noventa existieron en México dos etapas en el proceso de reforma, la primera que abarca de 1990 a 1994. La transformación profunda del sistema financiero se inició con un hecho significativo: la reforma del Artículo 28 de la Constitución, cuya iniciativa fue enviada por el presidente Salinas al Congreso de la Unión en mayo de 1990, la cual posibilitó la reprivatización de la banca. A partir de ahí, se desencadenaron múltiples cambios, como la integración de los grupos financieros para el proceso de internacionalización, el cual fue planteado en forma de apertura gradual en el TLC, la autonomía

del Banco de México, la nueva Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores, todo lo cual posibilitó la internacionalización de los capitales, como requisito previo para el mencionado tratado.

Esta primera parte de la reforma dio como resultado un gran incremento, tanto del volumen crediticio otorgado por la banca, como del crecimiento de la inversión financiera nacional y extranjera en acciones de la bolsa, así como un incremento sustantivo de la deuda pública por colocaciones de títulos, particularmente los denominados en dólares en el mercado de dinero, ante expectativas de crecimiento de la economía que finalmente no se concretaron, todo lo cual desembocó a fines de 1994 en la profunda crisis de la economía mexicana y su impacto internacional del llamado efecto "tequila". A partir de ahí, el efecto devastador de los flujos externos de capital sobre el sistema financiero y la estructura productiva quedó plenamente demostrado.

La segunda parte de la reforma instrumentada a partir de 1995 tuvo otras características, pues en gran medida fue para resolver los problemas creados por la crisis mencionada, permitiendo llevar a cabo las diversas etapas del rescate bancario hasta llegar al FOBAPROA, fondo que proveerá de recursos fiscales y que serán aplicados para pérdidas, derivadas tanto de ineficiencia, fraudes y mala administración, y finalmente su legalización bajo la modalidad de Ley de Protección al Ahorro Bancario y a la constitución del IPAB.

Paralelamente se intentó eliminar las salvaguardas impuestas originalmente en el TLC al sistema financiero. Se pasó de una reforma legal que permitía la apertura gradual a la participación del capital extranjero en el sistema bancario, a pretender la autorización total del control sin límites. La reforma fundamental en esta segunda parte, relativa al sector externo, fue la modificación creciente de las aportaciones de capital extranjero y, por lo tanto, del incremento en el control de la propiedad bancaria y de los grupos financieros, como una respuesta a la quiebra técnica del sistema bancario, con el propósito de capitalizarlos y buscando la eficiencia de la cual se carecía.

Afortunadamente, la iniciativa del presidente Zedillo que permitiría la participación sin restricciones del capital extranjero en las entidades financieras que aún tienen participación mayoritaria nacional se encuentra detenida hasta la fecha en el Congreso. Dicha iniciativa debe someterse a profundas reflexiones y a un amplio debate de su significado para el interés nacional, ya que tiende a subordinar a otros intereses el control y la orientación del crédito, los mecanismos de pagos, además de otras implicaciones sociales y políticas. Desde mi punto de vista no debería ser aprobada.

Las reformas del periodo 1990-1994, antesala de la crisis

Cuando la banca deja de financiar al gobierno, en los años comprendidos entre 1989 y 1994, se inicia el proceso de desregulación de las operaciones financieras y la liberación de recursos crediticios; también empieza la eliminación de barreras entre los intermediarios. Lo anterior tuvo como propósito establecer ciertos mecanismos de mercado en el sistema financiero para aumentar su eficiencia operativa. No obstante la trascendencia de estas reformas, faltaba una imprevisible transformación estructural del sistema financiero, que tenía como punto de partida la modificación del Articulo 28 constitucional; se continuaba con la reprivatización bancaria y la integración de las agrupaciones financieras, desembocando en la gradual apertura financiera derivada de las negociaciones del TLC.

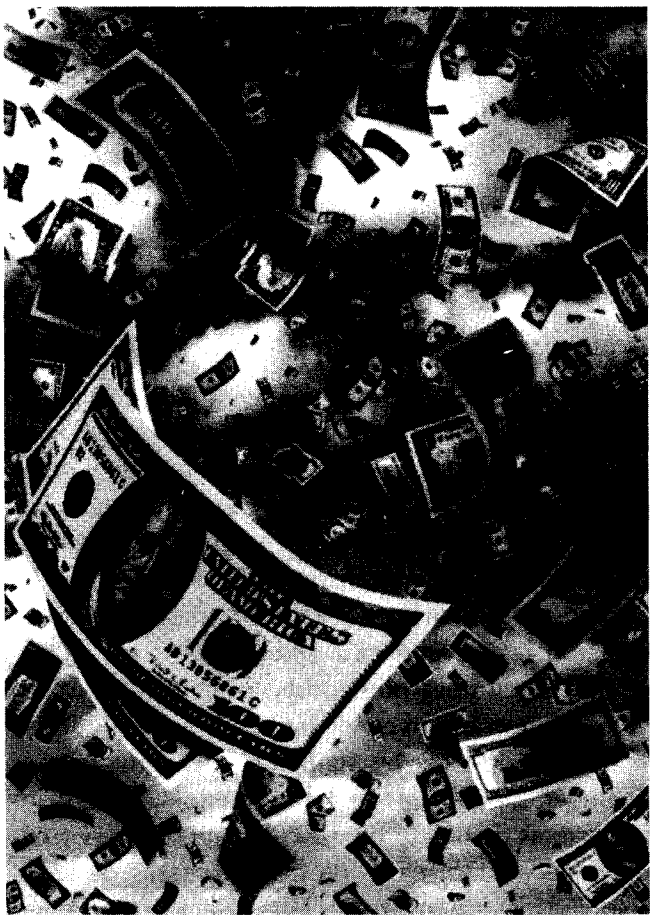
Previa negociación política que confluiría en múltiples concertacesiones, se estableció desde entonces la verdadera alianza que ha perdurado a lo largo de la década, el acuerdo ideológico político básico entre el PRI y el PAN que aseguraba los mínimos de votación requeridos, permitió que en mayo de 1990 el presidente Salinas enviara al Congreso la iniciativa de reforma constitucional que facultaría nuevamente al sector privado a prestar el servicio de banca y crédito, que estaba en manos del gobierno desde la nacionalización de 1982 (Salinas, 1990).[1]

Una vez aprobada la modificación constitucional, también lo fue la nueva Ley de Instituciones de Crédito. El cambio consistió en que el Estado ya no concesionaría el servicio como hasta 1982, ahora era un negocio que sólo requería la autorización del gobierno federal. Las reformas más destacables, a nuestro juicio, fueron las siguientes:

- La estructura de capital de la banca múltiple que permitió que las acciones de serie C representaran

hasta el 30% del capital social. Pueden adquirirse por personas físicas o morales extranjeras.
- La participación extranjera también podría realizarse, previa autorización de la Secretaria de Hacienda, en tanto los bancos extranjeros establezcan sucursales en territorio nacional, sólo que sus operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.
- Los bancos pueden operar con valores, de acuerdo con la Ley, emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, otorgando aceptaciones o avales a títulos de crédito y recibir depósitos en administración de títulos o valores.
- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

Como puede observarse, en la Nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se eliminaron algunas de las barreras existentes entre la banca comercial y la llamada banca de inversión al poder emitir títulos y operar con valores sujetándose a la Ley. Podrían operar por cuenta propia en transacciones con valores emitidos o aceptados por la banca. También en operaciones para financiar empresas de nueva creación, ampliación de las existentes o transferir capital a empresas. Estas últimas operaciones, prohibidas en la Ley precedente, permitieron a los bancos procesos intensos de concentración y centralización de capitales.



También en el mercado de valores se hicieron reformas importantes que, por una parte, tendían a que la intermediación se realizara con eficiencia, seguridad y trasparencia y, por otra, se llevaron a cabo cambios de acuerdo con la política financiera salinista que planteaba la modernización e internacionalización del mercado de valores; la globalización ordenada de los servicios financieros no bancarios y la desregulación de las operaciones.[2]

La culminación en esta etapa de la transformación del sistema financiero se quiso consolidar con la legalización de las agrupaciones financieras,[3] lo que representaba un cambio cualitativo al permitirles una mayor centralización de capitales al integrarse los diversos intermediarios financieros en una sociedad controladora. Enfrentarían la competencia de la apertura económica financiera al vincularse con grupos industriales.

La reforma para el TLC. La apertura financiera

En mayo de 1993 el ejecutivo envió una iniciativa de reforma para las leyes financieras con el propósito de cumplir acuerdos que imponía la negociación del TLC. En el caso de la Ley del Mercado de Valores, el presidente Salinas (1993a) explicaba en su exposición de motivos que el objetivo de la reforma era permitir al mercado: *un mayor campo de operación y promover su internacionalización.* Se impuso en las operaciones de la bolsa de valores el libre flujo de capitales y se eliminaron las regulaciones restrictivas a la inversión extranjera. Se incorporaron al sistema internacional de cotizaciones los valores emitidos en México para ser negociados en otros mercados. De acuerdo con el autor de la iniciativa [...] *es posible afirmar que se trata de la reforma más importante al marco jurídico del mercado de valores.*

Otra de las reformas sustanciales efectuada por el gobierno salinista fue la requerida para la puesta en vigor del TLC a partir del 1° de enero de 1994. Para tal efecto, hacia finales de noviembre de 1993 envió una iniciativa de reforma a la cámara de diputados.

En la extensa exposición de motivos señala como uno de los pilares del cambio estructural de la economía mexicana a la apertura económica, que incluye el incremento en la movilización de los recursos financieros internacionalmente, lo cual: [...] *tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema financiero en beneficio de los consumidores, fomentar el ahorro para que mayores recursos financieros se canalicen a la inversión productiva (ibid).* Los compromisos que México asumió al rubricar el TLC, se señalan en la misma exposición de motivos, deberían llevar a reformas dentro de la legislación financiera, de tal manera que permitiera el establecimiento en nuestro país de intermediarios extranjeros a través de filiales, lo cual aumentaría [...] *la eficiencia del sistema, lo que se reflejará en menores costos de la intermediación* [...] *la presencia de filiales ayudará a incrementar los recursos financieros disponibles para las inversiones productivas que se traducirán en un mayor crecimiento económico.*

El presidente Salinas revelaba en el documento citado la esencia de la apertura financiera: [...] *el objetivo último que mi administración persigue con la apertura del sistema financiero a la competencia externa es beneficiar a los usuarios de los servicios financieros*: las empresas y las personas físicas mexicanas. La legislación vigente hasta entonces imponía límites a la inversión extranjera en los servicios financieros. En esta reforma propuesta por el ejecutivo se expresaba que en las filiales que se establecieran en México, los intermediarios extranjeros deberán ser los accionistas mayoritarios, [...] *que adquieran y mantengan en todo momento cuando menos el 99% del capital social.* De acuerdo con el presidente, la apertura financiera no ponía en riesgo a las instituciones financieras mexicanas. Al respecto expresaba que: [...] *los intermediarios financieros han respondido al reto de la reforma emprendida y hemos evitado provoque desequilibrios en los mercados o incluso la quiebra de algunos intermediarios* [...] *por ello [...] la apertura, debemos hacerla de manera gradual para evitar arriesgar lo logrado.*

La discusión que de la iniciativa señalada se llevó a cabo en la cámara de diputados planteaba argumentos que ponían al descubierto lo fundamental de las reformas que, contrariamente a la visión del presidente, hacían más vulnerable al país. El diputado Héctor Morquecho alertaba sobre la participación de los intermediarios extranjeros, ya que: [...] *buscan darle fluidez, viabilidad a los movimientos y transacciones comerciales de inversión en este ramo, en medio de la especulación y la libre movilidad de estos capitales y sus tendencias a seguir penetrando cada vez más las ramas de nuestra economía* (Morquecho, 1993:1798).

Otros aspectos relevantes del debate se referían a la asimetría entre el sistema financiero mexicano y el de Estados Unidos, lo cual, de entrada representaba un aspecto débil de la negociación. Los principales argumentos críticos de la iniciativa salinista expresados en la cámara de diputados se pueden resumir como sigue: la apertura financiera debería darse con orden y gradualmente para una genuina modernización del sistema financiero mexicano; aun cuando el TLC plantea una apertura paulatina, con salvaguardas, se consideró que no había reciprocidad estructural.

En el TLC prevaleció el interés oligárquico y no el de la nación, ya que si se mantuviera la soberanía se hubiera tenido el control del sistema de pagos y el manejo de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. La apertura financiera se planteó de manera unilateral, ya que solamente se definen los términos y los tiempos en que se abrirá el mercado mexicano, sin obtener prácticamente nada a cambio. Asimismo, se consideró fundamental plantear el restablecimiento y reorientar el carácter estratégico y prioritario del financiamiento de la actividad económica como condición para replantear la apertura financiera. La reforma financiera debe considerar la constitución de fondos para el desarrollo con fines productivos. Cualquier apertura financiera deberá reconocer las condiciones de debilidad de nuestra moneda.

Reconocer los problemas existentes en los bancos; por ejemplo, el de la cartera vencida que se ha convertido en algo más que la moratoria de unos cuantos y ha alcanzado magnitudes nunca antes vistas en el país, tanto por su cuantía acumulada como por el origen de sus deudores. Desafortunadamente, ni el presidente ni la mayoría que constituyó en el Congreso en alianza con el PAN tomaron en consideración las advertencias anteriores.

De las reformas que aprobó la cámara de diputados y que entraron en vigor el 1º de enero de 1994, se pueden destacar las siguientes: las agrupaciones financieras, entidades de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares de crédito, casas de cambio, casas de bolsa y sociedades de inversión. Con relación a la inver-

sión extranjera y su administración tendrán dos modalidades:

- Las instituciones o controladoras que han venido operando en México y que desde el punto de vista de la propiedad del capital son nacionales, podrán incorporar capital de entidades financieras del exterior en la serie C hasta por 30% del capital social, que puede también integrarse como capital social adicional representado por acciones de la serie L.
- En el caso de todas las entidades o controladoras filiales, es decir, que son de procedencia extranjera, deberán integrar el capital social por una sola serie de acciones y la institución financiera del exterior deberá ser propietaria de las mismas, en una proporción que represente cuando menos el 99% del capital social de la filial. Las autoridades financieras garantizarán el cumplimiento de los compromisos de trato nacional a las entidades o controladoras filiales que se establezcan en México, derivados de lo establecido en los tratados internacionales, tales como el TLC.

Los acuerdos con el FMI: la autonomía del Banco de México

En mayo de 1993 el presidente envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para Reformar el Artículo 28 de la Constitución, con el objeto de plantear la autonomía del Banco Central, modificando así el carácter de organismo público descentralizado del gobierno federal que se le había conferido desde 1985 a raíz de la nacionalización de la banca.

La exposición de motivos recupera argumentos que históricamente apoyaron precisamente la autonomía del Banco de México. El presidente Calles expresó en su periodo: *Hay efectivamente en un banco controlado por el gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público.* Los acontecimientos posteriores demostraron que a pesar de la autonomía del Banco Central los intereses políticos del presidente Salinas se sobrepusieron sobre el interés público, específicamente al otorgar el crédito al gobierno federal a través de la emisión de TESOBONOS, por cierto en montos desproporcionados con relación a la capacidad de pago al vencimiento en divisas extranjeras.

Meses atrás de la llamada crisis de los TESOBONOS, el presidente expresaba en la iniciativa que se comenta: [...] *que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas.* Ya aprobada la autonomía, el presidente fomentó la distensión del crédito, con el agravante de que no solamente su medida tuvo efectos sobre la inflación, sino que desencadenó la crisis contemporánea más profunda

en nuestro país, que continuarán pagando las próximas generaciones.

Sin embargo, la modificación del Artículo 28 de la Constitución fue aprobada por el Congreso con los aspectos esenciales del ejecutivo que se basaron en dos principios: [...] *la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito*, y que: [...] *ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio.* Desafortunadamente ni el propio presidente, autor de la iniciativa, cumplió con este ordenamiento constitucional.

La Ley del Banco de México se aprobó junto con las reformas al paquete de las leyes financieras previas a la entrada en vigor del TLC, en diciembre de 1993. Esta Ley otorgó carácter autónomo al Banco de México. Una de sus finalidades fue promover el sano desarrollo del sistema financiero, lo que no se logró en el primer año de su creación, pues fue su responsabilidad no advertir acerca de los riesgos de emisiones de títulos (recuérdese el multicitado caso de los tesobonos en 1994), a pesar de tener entre sus funciones el regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros y [...] *prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo [...] fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.*[4]

Si el Banco Central hubiera actuado eficientemente cumpliendo los principios y funciones que la Ley le otorga, no se hubiera presentado con tal profundidad la crisis de 1994–1995, ni se hubiera llevado a cabo el oneroso rescate bancario que comprometió a pagar a varias generaciones de mexicanos. Con relación al tipo de cambio, la autonomía del Banco de México resultó violentada cuando en diciembre de 1994, el secretario de hacienda Serra Puche determinó ampliar la banda de flotación que posteriormente nos llevó a la macrodevaluación.

Las reformas zedillistas al sistema financiero. Hacia la respuesta emergente de la quiebra técnica bancaria

Como es de todos conocido, la crisis económica y financiera se desencadenó a raíz de la devaluación de diciembre de 1994, a pocos días de tomar posesión el presidente Zedillo. Los factores estructurales en el ámbito financiero (vencimientos de títulos denominados en dólares sin contar con reserva suficiente para su amortización; sobrevaluación del tipo de cambio; expansión del crédito sin expectativas económicas reales favorables: crecimiento sostenido de la cartera vencida) se habían acumulado e hicieron entrar al país en un tobogán conduciéndolo hacía la crisis contemporánea más profunda.

Las respuestas de las autoridades financieras tuvieron dos características. Por un lado, las de corto plazo indicaban iniciar de inmediato en forma indiscriminada el rescate bancario sin tomar en cuenta las condiciones en que se habían otorgado los créditos. Al respecto, después de conocer los resultados de la auditoría al FOBAPROA, es evidente que se tomaron decisiones equivocadas en las primeras etapas del salvamento. Por otro lado, la crisis financiera permitió acelerar reformas que el gobierno salinista había pospuesto para años más tarde y establecido como salvaguarda para los grupos financieros nacionales. Dentro de estas últimas, en enero de 1995, el presidente Zedillo envió al Congreso una iniciativa de reformas para las leyes financieras en la cual se hace expresa la necesidad de [...] *promover la capitalización y la competitividad del sistema financiero mexicano.* Asimismo, se reconoce la imperiosa necesidad de mejorar su organización y funcionamiento. En plena crisis devaluatoria, de pagos y de quiebra técnica del sistema bancario, la iniciativa del ejecutivo señalaba que:

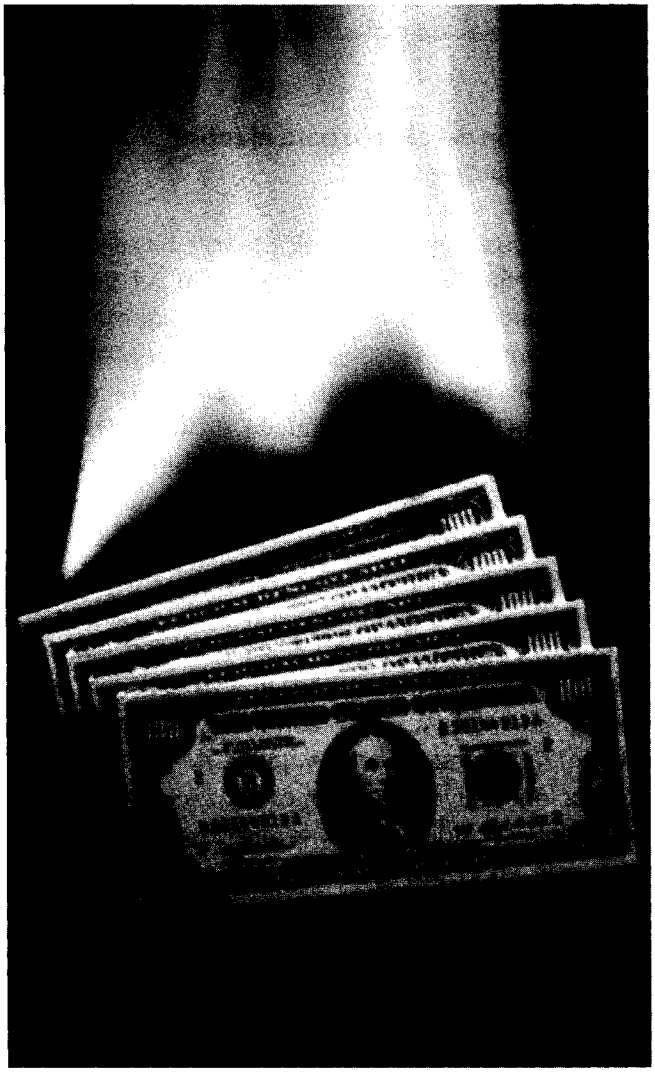
> La mayor capitalización y creación de reservas de las instituciones financieras dará una mejor protección a las inversiones del público en las mismas [...] para propiciar que se fortalezca el capital de las instituciones [...].se debe facilitar el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros (Zedillo, 1995.7).

Con base en estos aspectos, el ejecutivo consideró necesario modificar la estructura accionaria del capital de las instituciones del sistema financiero que adicionalmente dieran lugar a alianzas estratégicas que mejorarían los niveles de eficiencia. La esencia de esta reforma era autorizar el aumento del capital extranjero en el capital social de las instituciones financieras ya existentes en México, del 30% que estaba vigente, hasta el 49% a través de la serie B.

Después de detectar una gran cantidad de irregularidades en el otorgamiento de créditos por parte de la banca, en la iniciativa se consideró pertinente:

[...] *hacer más estricta la regulación relativa a los créditos que la banca otorga a sus accionistas y demás personas relacionadas, con objeto de evitar conductas que no se apeguen a sanas prácticas bancarias.* Es decir, se pretendía modificar también el régimen de garantías aplicables al apoyo que otorgaba el FOBAPROA, cuyos propios fondos resultarían insuficientes para subsanar los resultados tanto de la deficiente administración del crédito, como de las acciones corruptas realizadas con los recursos bancarios. Después de discutirse la iniciativa que comentamos, fue aprobada en el Congreso en febrero de 1995, destacando las siguientes reformas:

- El capital social de las instituciones financieras estará integrado por una parte ordinaria y por otra adicional. La ordinaria tendrá la serie A para capital nacional de por lo menos el 51%; la serie B destinada a la participación extranjera que podrá llegar al límite del 49%.
- El capital social adicional estará representado por la serie L, que se emitirá hasta por un 40% del capital social ordinario, que serán también de libre suscripción, es decir, podrán ser suscritas por capital extranjero.
- Con relación a la integración del capital social de las filiales, se llevó a cabo una reforma que permite la participación de otros grupos o inversionistas, pues la Ley vigente obligaba a los extranjeros a retener el 99% del capital de las filiales. Para tal efecto se integró la serie F. A partir de la reforma de febrero de 1995, al menos el 51% podrán ser adquirido por sociedades controladoras filiales o por una institución financiera del exterior. El resto del capital puede estar integrado por acciones de la serie B que serán de libre suscripción. En el caso de las sociedades financieras de objeto limitado filiales, el capital seguirá integrado por el 99% de capital extranjero.
- En ningún caso las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que, a su vez, tengan el carácter de accionistas en la propia institución o en la sociedad controladora.
- Con relación a las reglas generales a que se sujetan las sociedades de información crediticia, fueron emitidas con el propósito de contar con mecanismos para conocer el historial crediticio acerca de los posibles sujetos de crédito y poder realizar una evaluación expedita y eficaz de las solicitudes de crédito.



La unificación de las comisiones Bancaria y de Valores

En abril de 1995 se llevó a cabo una reforma ya prevista de fusionar las comisiones nacionales, tanto la Bancaria como la de Valores, para dar origen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y teniendo por objeto supervisar y regular [...] *a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección a los intereses del público.*[5]

Una de las funciones básicas que le asignaron fue la supervisión de las entidades financieras. En este

rubro existen múltiples evidencias de la ineficacia de su desempeño, considerando que gran parte de las operaciones bancarias (otorgamiento crediticio, garantías) no se sujetaron a prácticas sanas. La supervisión establecida por la Ley es sumamente amplia, pues abarca funciones de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

Sin embargo, su aplicación real afecta intereses de especuladores o de grupos financieros que han buscado la ganancia al margen de dicha Ley. Recuérdese cómo en la auditoría al FOBAPROA se realizó intencionalmente el ocultamiento de operaciones que, se infiere, implicaban desviación de fondos, para lo cual, al margen de la Ley, se argumentó que se violaría el secreto bancario. La nueva arquitectura financiera que ha impulsado el FMI se basa en gran medida en mecanismos eficientes de supervisión que en México tradicionalmente no han funcionado por las diversas implicaciones financieras y políticas que, incluso, han llegado a desviar recursos bancarios hacia el financiamiento de campañas políticas.

La aplicación estricta de la Ley implicaría la voluntad política de un cambio en todos los sentidos que incluiría, desde la remoción de las actuales autoridades de la comisión que estuvieron inmersas en la quiebra bancaria, y desde luego, hacerlas sujeto de investigación. También se ha planteado la independencia de la Comisión respecto del ejecutivo y que el Congreso sea quien designe directamente a sus autoridades. Quizá a partir de estas condiciones se pudiera esperar que la citada Ley se cumpla y que, como tiene estipulado: *la supervisión que efectúe la comisión tendrá por propósito que* [...] *observen las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.*

Fusiones y capitalización

De acuerdo con las observaciones que las autoridades financieras efectuaron respecto de las características y problemática de las entidades financieras, se determinaron reglas que permitieron simplificar los procesos de fusiones entre intermediarios y hacer más claras sus medidas de capitalización, evitando créditos o apoyos de complacencia. En marzo de 1996, el ejecutivo envió una iniciativa para modificar diversos ordenamientos financieros que en esencia plantearon:

- Facultar a la SHCP para autorizar fusiones entre instituciones de banca múltiple con cualquier otra sociedad o entidad financiera, ya que en la anterior legislación las fusiones sólo se autorizaban entre bancos.
- Igualmente, se prohibió que bancos y entidades financieras de un mismo grupo se otorgaran financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución, de acciones de dichas entidades o del grupo financiero al que pertenezcan, con el propósito de evitar que los recursos destinados a la capitalización de los bancos se originen en la propia institución. Con esta medida se evitaba en lo sucesivo que los recursos del público ahorrador fueran empleados para capitalizar algunos grupos o bancos que se encontraban en quiebra técnica.
- Se autorizó a los bancos a incursionar más ampliamente en el mercado de dinero al permitirles realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de las casas de bolsa (Zedillo, 1996a: 249).

Privatización del ahorro para el retiro de los trabajadores

Con la aprobación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en de mayo de 1996, el gobierno federal cumplió otro de los acuerdos expresados en los programas de ajuste con el FMI, trasladando su administración y operación a las entidades del sistema financiero, particularmente en las AFORES. La operatividad de esta reforma se concibió a través de un sistema de capitalización individual, lo que significa que cada trabajador tendrá su cuenta, a la cual se abonarán las aportaciones que hagan el gobierno y los patrones, así como las que realice por su cuenta el trabajador. El gobierno federal abandonó otro campo de la seguridad social, el cual se sujeta a los mecanismos del mercado, con todos los riesgos que esto implica, dados los resultados de deficiencia y corrupción derivadas de la privatización bancaria. Ante estas consideraciones se puede afirmar que no basta que en el papel se expresen férreos mecanismos de regulación, supervisión, vigilancia y control por parte de la CONSAR.

En la argumentación presidencial se olvidaba lo que acontecía en el sistema financiero y su negra historia reciente a partir de la reprivatización; sin

embargo, en la iniciativa se expresaba que: l*as cuentas individuales administradas por las AFORES, traerán importantes beneficios para los mercados financieros y para la economía en su conjunto. El crecimiento económico se estimulará al canalizarse el ahorro que se genere hacia la inversión productiva* (Zedillo, 1996b). A tres años de su puesta en operación, seguramente se han beneficiado los dueños del mercado de valores; no necesariamente tales recursos se transformaron en inversión productiva con la política crediticia y contraccionista existente.

Nueva Ley de la CBYV. Capital extranjero sin límite. FOGADE y CRB

En marzo de 1998 se presentaban indicios abiertos en la lucha política anticipada que no escapaba a la sucesión presidencial, y la tradicional alianza que habían tenido en la cámara de diputados el gobierno federal y el PAN adoptaba distintas modalidades que finalmente impidieron la aprobación de la nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que sustituía a la de abril de 1995, y que el FOGADE y la Comisión de Recuperación de Bienes. Éstas fueron replanteadas por el PAN y publicadas hasta enero de 1999, lo que da idea de lo difícil de la negociación. Bajo cualquier modalidad, dichos ordenamientos atentaron contra los intereses de la sociedad para beneficiar a unos cuantos banqueros y en muchos casos ocultó operaciones de naturaleza fraudulenta, de manera artificial, bajo el argumento del secreto bancario.

La nueva Ley de la Comisión Bancaria y de Valores

En el caso de la Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hasta ahora congelada en la cámara de diputados, se analizan los efectos de la crisis de diciembre de 1994, ¡nunca las causas! Se reitera que de no haberse actuado en la forma por todos conocida, el daño para los mexicanos hubiera sido mayor. Es necesario reflexionar a propósito de tales argumentos, incluso con nuevos elementos como los aportados por la señalada auditoría al FOBAPROA, que consideró que en algunos casos se tomaron decisiones equivocadas, es decir, que sí existían otras alternativas. En forma totalmente dogmática, el ejecutivo reconoce la intervención del Estado, no en beneficio de la sociedad al asignarle a ésta los recursos, sino a grupos minoritarios privilegiados al expresar *que la experiencia internacional reconoce como necesaria por causa de interés general la intervención del Estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada* (Zedillo, 1998a).

Las bases de la nueva Comisión se fundarían en la supervisión y en la regulación prudencial, con relación a los siguientes aspectos: capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera, provisionamiento de posibles pérdidas y valuación y estimación de activos. La iniciativa congelada propone dotar de autonomía a la comisión, pasando a ser un órgano desconcentrado del banco central.

Eliminacion de límites a la inversión extranjera

Otra reforma trascendental que se propuso es la modificación de la estructura accionaria de todas las sociedades controladoras y de las entidades financieras, al plantear que sólo hubiera la serie de acciones O de libre suscripción, lo que permitiría la participación hasta del 100% en dichas entidades financieras, expresaba el ejecutivo que: [...] *redundará en el fortalecimiento de la base de capital de las citadas entidades, así como en un incremento en la bursatilidad de las acciones* (Zedillo, 1998a). Pero en ningún momento señala los problemas que puede traer para el país la participación sin límites del capital extranjero en el sistema financiero.

En su argumentación extralógica, incluso recurre a señalar que la apertura financiera puede traer el bienestar para la familia, por lo cual su iniciativa plantea *suprimir la restricción para que entidades financieras del exterior puedan llegar a detentar el control de instituciones de banca múltiple»*, adelantando la eliminación los topes que fueron establecidos en el TLC.

El fondo de garantía de depósitos

Esta iniciativa presentada a la cámara de diputados a fines de marzo de 1998 se sujetó a múltiples negociaciones, críticas y alianzas, hasta que el PAN

tomó aparentemente la conducción de las negociaciones. Presentó modificaciones que le permitieron ser el principal protagonista en la legalización de las actividades del FOBAPROA, muchas verdaderamente oscuras por su manejo fraudulento, según consta en la auditoría practicada por instancias de la propia cámara de diputados.

En la iniciativa, el ejecutivo insiste en su interpretación respecto a la causa de su intervención, pues argumenta que: [...] *decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero* (Zedillo, 1998b). Nuevamente el análisis omite identificar las causas que pusieron en riesgo los ahorros, quiénes lo provocaron y se beneficiaron; si existían otras alternativas y por último, aceptar que el sistema financiero se colapsó. El manejo ideológico, rayano en la manipulación, no deja de sorprender pues pareciera que no hay límites en la justificación de medias que en la realidad se han convertido en un atentado contra la sociedad al grado de conocerse como el fraude del siglo, pues en la iniciativa se agrega que:

> [...] este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y de esta forma, alcanzar el objetivo último de la política económica, un mejor nivel de vida para todos. [Los apoyos] se han otorgado a ahorradores y deudores, se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de los cuales han perdido sus instituciones (Zedillo, 1998b).

Lo anterior no concuerda totalmente con la realidad si revisamos la integración de los consejos de administración. A través del FOGADE se proponía garantizar en el futuro, depósitos por un monto máximo de 500 mil UDIS por persona en cada banco. Por otra parte, la Comisión de Recuperación de Bienes tendría como propósito recuperar, administrar y enajenar los bienes y derechos recibidos y contribuir a reducir el costo fiscal.

El problema de fondo fue el incremento de la deuda pública, para lo cual la iniciativa comentada propone reformar la Ley General de Deuda Pública, para que se autorizara al ejecutivo de *manera anual, el monto de endeudamiento contingente para poder otorgar la garantía del Gobierno Federal en operaciones crediticias* (Zedillo, 1988b). Se iniciaba así el crecimiento de una deuda que atentaría contra el crecimiento económico del país.

Con modificaciones formales y cambios de nombre fue finalmente aprobada la iniciativa de creación del organismo que absorbería las deudas del FOBAPROA. En los últimos días de diciembre de 1988 se aprobó la Ley de Protección del Ahorro Bancario, cuyo órgano ejecutivo se denominó Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. La Ley establece como sus objetivos básicos, tanto el establecimiento de un sistema de protección al ahorro bancario, como el regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple. En el caso de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de un banco, se establece que el Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil UDIS por persona física o moral.

Además, el Instituto llevará a cabo los programas de saneamiento financiero, salvaguardando el sistema nacional de pagos; para tal efecto, de acuerdo con la Ley, podrá recibir y aplicar los recursos que se autoricen en los correspondientes presupuestos de egresos de la federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el Instituto asuma. De esta forma finalizaba el ciclo que produjo la apertura financiera proclive al capital financiero. Las reformas instrumentadas contribuyeron en gran medida a la crisis de 1994-1995 y sus resultantes fueron la inestabilidad financiera; penetración de flujos especulativos de capital y exportación de utilidades; penetración creciente del control del capital extranjero en la banca; transferencia del costo económico de los rescates a la sociedad a pagar por ésta y las siguientes generaciones de mexicanos, 873 mil millones de pesos (González, 1999). Éste es el balance de la reforma financiera instrumentada por los gobiernos neoliberales durante la década de los años noventa.

Conclusión

El daño del sistema financiero mexicano provocado por la apertura y las reformas, fue tan profundo que aún está lejano el día que pueda cumplir su función básica, que es captar y canalizar los recursos financieros hacia la inversión productiva y lograr un desarrollo económico sostenido. La fragilidad bancaria, la contracción crediticia, los niveles de la tasa

de interés, los flujos especulativos de capital y su creciente salida de utilidades, entre otros factores, atentan contra el proceso de desarrollo que demanda el país. El rumbo que se impuso, de acuerdo con el balance del sector financiero, no fue el correcto, por lo que urge su reorientación a partir de discusiones sobre aspectos medulares que deben ser punto de partida de la rectificación. Antes de que se nos imponga por el FMI la continuidad de su proyecto, como el Consejo Monetario, dolarización o mayor pérdida de la soberanía financiera, se propone desde una perspectiva que privilegie los intereses del país, empezar a discutir, proponer y resolver sobre la siguiente agenda:

- Perspectivas de la globalizacion financiera. Continuidad o renegociación de un modelo que lejos de converger hacia el desarrollo nos condujo a crisis profundas y nos mantiene excluidos de los supuestos beneficios del libre mercado, tales como la eficiencia en la asignación de recursos a la actividad productiva, que no se han presentado.
- Revisión y renegociación de la nueva arquitectura financiera con el FMI. Definir las nuevas reglamentaciones que deben tener los mercados financieros mexicanos con base en el criterio de soberanía y no aceptar los ordenamientos que unilateralmente impone el FMI.
- Control de los flujos de capital especulativo, pues la afluencia ilimitada ha causado distorsiones y sobrevaluaciones, tanto en el tipo de cambio como en el valor de las acciones en la bolsa; su abrupta salida desestabiliza el sistema financiero y ha afectado la estructura productiva, creando devalua-ciones y manteniendo elevada la tasa de interés.
- Mantener límites al capital extranjero en el control accionario de los intermediarios financieros. Es necesario realizar una discusión sobre los alcances de entregar sin límites el control de los bancos y otros intermediarios al extranjero, pues lo que se maneja son recursos financieros y la asignación del crédito, lo cual puede distorsionarse si no se toman en cuenta los objetivos nacionales.
- Implicaciones a futuro de unión monetaria, consejo monetario o dolarización. Es necesario tanto discutir sus implicaciones en el sentido de depender de las decisiones en política monetaria y financiera tomadas por Estados Unidos, así como estudiar otras iniciativas de unión monetaria con América Latina.
- Nuevas modalidad de la administración financiera. Las crisis recurrentes de la década de los años noventa nos llevan a la necesidad de revisar la gestión tanto a nivel global de la SHCP como de los intermediarios financieros, con el principio de eficiencia y honestidad, a fin de que no se vuelva a plantear próximamente una nueva versión del FOBAPROA. El país no se encuentra en condiciones de soportar un nuevo rescate.

Notas

[1] Carlos Salinas de Gortari (1990), "Decreto que modifica los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa presidencial para restablecer el régimen mixto de banca y crédito", *El mercado de valores,* núm. 10, NAFIN, Mayo 15.

[2] Comisión Nacional de Valores (1990), *Ley del Mercado de Valores. Reformas y adiciones.*

[3] (1990), "Ley para regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación,* julio 18.

[4] (1993), "Ley del Banco de México", *Diario Oficial de la Federación,* diciembre 23.

[5] (1995) "Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores", *Diario Oficial de la Federación,* abril 28.

Fuentes

(1990), "Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación,* julio 18.

(1999), "Ley de Protección al Ahorro Bancario", *Diario Oficial de la Federación,* enero19.

Comisión Nacional de Valores (1990), *Ley del Mercado de Valores. Reformas y adiciones.*

González Amador, Roberto (1999), "Aumenta a $873 mil 100 millones el costo del rescate bancario: IPAB", *El Financiero,* septiembre 4.

Salinas de Gortari, Carlos (1993a), *Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores,* Presidencia de la República, mayo 18.

——— (1990), "Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación,* julio 18.

Zedillo Ponce de León, Ernesto (1998b), "Iniciativa de Decreto de la Ley del Fondo de Garantía de Depósitos y de la Comisión para la Recuperación de Bienes", *Diario de los Debates,* Cámara de Diputados, marzo 31.

——— (1998a), "Iniciativa de decreto que modifica diversas disposiciones financieras", *Diario de los Debates,* Cámara de Diputados, marzo 26.

——— (1998a), "Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores", *Diario de los Debates,* Cámara de Diputados, marzo 26.

¿Es la unión monetaria de América del Norte una alternativa viable para México?

Víctor M. Cuevas Ahumada
Eduardo J. Torres Maldonado
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Los flujos de capital a corto plazo representan en la actualidad un problema de grandes proporciones para el conjunto de la economía mundial. El origen de este problema, que parece amenazar la viabilidad del sistema financiero internacional, puede localizarse en la abolición del sistema de Bretton Woods, ocurrida casi tres décadas. En ese sistema, vigente durante el periodo 1944–1971, la obligación básica del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) consistía en mantener fijo el precio del oro en términos de su propia moneda (35 dólares la onza), en tanto, el resto de los bancos centrales afiliados debía mantener fijo el tipo de cambio de su moneda frente al dólar norteamericano. De esta forma, el sistema de Bretton Woods podría describirse como un sistema de tipo de cambio fijo[1] en el que la emisión de dólares estaba respaldada por las reservas de oro del FED.

La abolición de ese sistema se produjo en 1971, cuando Estados Unidos suprimió la convertibilidad de dólares en oro[2] y las economías industrializadas iniciaron una transición acelerada hacia un régimen de flotación regulada. Estos dos cambios, que marcaron el fin del sistema monetario nacido de los acuerdos de Bretton Woods, tuvieron consecuencias de largo alcance. Por una parte, al eliminarse la convertibilidad de dólares en oro, se abrió la pauta para una expansión sin precedentes de la liquidez en el mundo. Por otra, la transición de un sistema de tipos de cambio fijos a un sistema de flotación regulada, combinada con la gradual desregulación de los mercados financieros que arrancara poco después, provocó que la mayor volatilidad de los tipos de cambio se hiciera extensiva a las tasas de interés y a otras variables, como las tasas de inflación y los niveles de inversión. De este modo, en la década de los años setenta la economía mundial ingresó a una nueva etapa, caracterizada por una mayor volatilidad de las variables macroeconómicas.

En el sistema monetario actual, que algunos han bautizado como sistema "post Bretton Woods", observamos cinco fenómenos relativamente nuevos, que se encuentran íntimamente ligados, y que representan formidables retos para las economías en desarrollo. Estos cinco fenómenos podrían resumirse de la siguiente manera:

- La volatilidad de los tipos de cambio ha venido aumentando a escala mundial. Esto se debe no sólo a la adopción de tipos de cambio flexibles

sino a los movimientos de los capitales a corto plazo, por lo que ni siquiera las economías en desarrollo con regímenes de tipo de cambio fijo quedan exentas de problemas.

- La liquidez mundial se ha expandido a un ritmo que no tiene precedente en la historia. Este fenómeno es en gran medida atribuible a la supresión de la convertibilidad, es decir, al rompimiento del vínculo entre las reservas de oro del FED y la emisión monetaria a su cargo. Ahora el dólar se emite sin un respaldo real y existe un problema de abundancia de dólares. Este inconveniente, sin embargo, no se ha traducido en una mayor inflación en Estados Unidos porque un porcentaje significativo de tales recursos circula en otros países.
- En tercer lugar, el desmesurado crecimiento de la liquidez mundial se ha visto acompañado por un proceso de liberalización financiera en gran número de naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo. Dicho proceso ha consistido, *grosso modo*, en la eliminación de los controles de las tasas de interés; en la desaparición de trabas para la libre entrada y salida de los flujos de dinero y de capital, así como en la promoción de una mayor apertura a la inversión extranjera directa en el ramo de los servicios financieros, como los bancos y las casas de bolsa. La mayor liquidez y la desregulación financiera en general han dado un fuerte impulso a los mercados financieros; éstos son ahora mucho más grandes y ya no reflejan pasivamente lo que ocurre en la economía real sino que, en ocasiones, tienen el potencial de determinar el comportamiento de la misma.

Por otra parte, el levantamiento de las restricciones para las transacciones financieras internacionales, el desarrollo de instrumentos de cobertura cambiaria (que eliminan el riesgo de invertir en activos financieros denominados en diferentes monedas) y el avance de las telecomunicaciones (que permite a los inversionistas estar al tanto de las oportunidades de inversión en diferentes mercados y transferir fondos de un país a otro con gran rapidez), se han traducido en una enorme movilidad de los capitales en el mundo.

- Las grandes masas de dinero caliente de hoy en día se han formado como una consecuencia natural de la mayor liquidez mundial y de la libre movilidad del capital, entre otros factores. Estos capitales, en su búsqueda de ganancias rápidas, inundan los mercados emergentes cuando las expectativas de rentabilidad son altas. Sin embargo, tan pronto como aumenta la percepción de riesgo por el deterioro de los fundamentos económicos de un país o región, o se reduce la rentabilidad esperada de las inversiones o se fugan masivamente para buscar refugios seguros en los instrumentos de deuda de los gobiernos de los países desarrollados. Al momento de abandonar un país en desarrollo, los capitales especulativos provocan macrodepreciaciones cambiarias; incrementos bruscos de las tasas de interés y de inflación; caída en los niveles de inversión, actividad económica y empleo; el deterioro de los salarios reales y crisis bancarias.[3]
- Finalmente, a raíz del exceso de liquidez mundial, de la libre movilidad de capital y de las grandes cantidades de dinero que deambulan por todo el orbe en busca de ganancias a corto plazo, se ha observado, sobre todo en regiones emergentes como Asia, Europa Oriental y América Latina, una creciente inestabilidad macroeconómica. Es decir, advertimos una creciente volatilidad en variables tales como el tipo de cambio, las tasas de interés y las tasas de inflación. Lo anterior, a su vez, afecta el comportamiento de variables reales como la inversión, el crecimiento económico y el empleo, e incide negativamente en los niveles de bienestar.

El funcionamiento actual del sistema financiero internacional se caracteriza por la interacción de los cinco fenómenos reseñados. No es casual, entonces, que todas las crisis que recientemente han padecido regiones enteras han sido causadas, en mayor o menor medida, por una reversión abrupta de los flujos de capital a corto plazo. A los bruscos movimientos de los capitales especulativos se pueden atribuir, por tanto, los recurrentes episodios de volatilidad internacional de los últimos años.

Frente a la inestabilidad del entorno económico mundial, y al margen de las diferentes propuestas de reforma del sistema financiero internacional,[4] a economías como la mexicana se le presentan dos alternativas básicas. La primera consiste simplemente en fortalecer los fundamentos de la economía para reducir su vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas. La segunda reside en promover la dolarización de la economía en cualquiera de sus tres modalidades esenciales: la adopción del dólar como moneda propia; la instauración de un consejo monetario; la unión monetaria con Estados Unidos, Canadá y, posiblemente, con otras naciones de

América Latina con las que existan tratados de libre comercio.

El fortalecimiento de los fundamentos económicos

Los fundamentos económicos podrían definirse como aquellas variables macroeconómicas que describen el estado general en que se encuentra una economía, particularmente, en lo que se refiere a la capacidad de pago de su deuda externa. Estas variables son, entre otras: el balance fiscal, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, las tasas de inflación y crecimiento económico, el monto de la deuda externa, los flujos de inversión extranjera directa, el nivel de las reservas internacionales, el tipo de cambio real, el nivel de ingreso *per capita* y la salud del sistema bancario.

Algunas de estas variables, como el balance fiscal, el saldo de la cuenta corriente y el monto de la deuda externa, sólo tienen sentido cuando se miden como proporción del PIB. Cuando se dice que los fundamentos de la economía son fuertes, significa que el conjunto de las variables macroeconómicas reflejan una situación económica sólida, particularmente en lo que atañe a la estabilidad cambiaria y a la capacidad de pago de la deuda externa.

Es evidente que los fundamentos económicos, cuando son sólidos, reducen significativamente la vulnerabilidad de una economía frente a los choques externos. Por ejemplo, una estampida de capitales tendería a afectar menos, *ceteris paribus*, a una economía con un tipo de cambio cercano a su nivel de equilibrio de largo plazo, con elevadas reservas internacionales y un déficit en cuenta corriente manejable, que a una economía con un tipo de cambio sobrevaluado, un bajo nivel de reservas y un déficit en cuenta corriente demasiado abultado. De ahí que contar con fundamentos económicos firmes nos haría menos vulnerables frente a los desplazamientos bruscos del capital especulativo, dado que la volatilidad de nuestras principales variables macroeconómicas sería de menor intensidad y duración.

Para fortalecer los fundamentos de nuestra economía, habría que desplegar un mayor esfuerzo en ámbitos tales como los siguientes:

- Continuar con la disminución del déficit fiscal como proporción del PIB. Esto tendría que lograrse no solamente reduciendo el gasto sino, sobre todo, fortaleciendo los ingresos públicos a través de una reforma fiscal integral.
- Debemos alcanzar y mantener la estabilidad de precios. Esto se lograría al registrarse en México, de manera permanente, una inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales. Para estabilizar los precios, son condiciones necesarias la disciplina fiscal y monetaria, y un régimen cambiario que, además de ser consistente con el conjunto de la estrategia de estabilización, tenga viabilidad en el largo plazo.
- Otras acciones que habría que tomar serían las siguientes: reducir la deuda externa, en especial la de corto plazo, evitar un crecimiento excesivo del déficit en cuenta corriente y procurar que éste se financie principalmente a través de flujos de inversión extranjera directa (pues ésta es mucho más estable que la inversión extranjera de cartera) y elevar los niveles de ahorro doméstico para depender menos del ahorro foráneo.
- Es conveniente impulsar la reforma laboral y perseverar en la desregulación y privatización de la economía en áreas específicas, así como en la apertura comercial, con el objeto de continuar acrecentando la competitividad de nuestra plataforma productiva, en particular, de las pequeñas y medianas empresas.
- Finalmente, es imprescindible acelerar el proceso de saneamiento financiero de los bancos y avanzar en la construcción de un marco regulatorio, legal e institucional que evite la recurrencia de las crisis bancarias y que, al mismo tiempo, le permita a este sector cumplir con su tarea de financiar el desarrollo económico del país.

Si logramos avances significativos en los ámbitos referidos, sin lugar a dudas se reducirá la vulnerabilidad de nuestra economía frente a choques externos e internos, lo cual mejoraría la calificación de riesgo de los bonos soberanos del país, con lo que posiblemente obtendríamos el grado de inversión y se abarataría el servicio de la deuda externa.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que a mediados de 1999 el gobierno mexicano anunció que, dentro de su Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000, se contaría con líneas de crédito externo por 23,700 mdd. provenientes del FMI, el BID, el BM, el *Eximbank* de Estados Unidos, y los bancos centrales de Estados Unidos y Canadá.[5] No obstante que estos recursos se aplicarán a diferentes fines, dependiendo de la institución acreedora, podría decirse que, junto con las reservas internacionales de que dispone el país, representan un "colchón" para enfrentar contingencias externas (como una baja en los pretro-precios, un aumento sustancial en las tasas de interés en Estados Unidos, o una nueva crisis bursátil internacional); e internas (como una crisis de carácter político en plena sucesión presidencial). El objetivo fundamental de este blindaje financiero, conjuntamente con la continuación del esfuerzo de fortalecimiento de los fundamentos de la economía mexicana, parecería ser, de acuerdo con fuentes oficiales, el de garantizar una transición sexenal exenta de crisis económica.

De no lograrse el propósito anterior, entonces la economía mexicana cumpliría ya tres décadas de crisis recurrentes. Asimismo, si este nuevo tropiezo fuera imputable, total o parcialmente, a un relajamiento de las políticas fiscal y monetaria de cara a la sucesión presidencial, entonces no habría duda sobre el carácter endémico de la indisciplina gubernamental en el manejo de la política económica.

Consecuentemente, esta sería la coyuntura propicia para comenzar a impulsar propuestas tales como la adopción del dólar como moneda oficial, el consejo monetario, o la unión monetaria, luego de estudiar con seriedad la viabilidad y pertinencia de cada una de ellas para la economía mexicana. La eventual dolarización de la economía, en cualquiera de sus modalidades posibles, tendría dos objetivos centrales: por una parte, poner fin a la discrecionalidad gubernamental en el manejo de la economía y, por otra, alcanzar y mantener la estabilidad económica y financiera que por tanto tiempo hemos buscado.

La viabilidad de las diferentes modalidades de dolarización de la economía

La dolarización de la economía es una propuesta que reviste tres modalidades básicas. La primera es la dolarización pura, consistente en la adopción del dólar como moneda propia, como en Panamá. La segunda modalidad es la caja de conversión o consejo monetario, como los instaurados en Argentina y Hong Kong. El consejo monetario es un régimen de tipo de cambio fijo frente al dólar en el que, de un lado, no existe la posibilidad de devaluar la moneda[6] y, de otro, la

emisión de moneda doméstica está respaldada con las reservas internacionales del banco central. Este respaldo en reservas obedece a que, bajo este esquema, existe una convertibilidad automática de la moneda doméstica por el dólar, amén de que la divisa se considere como moneda de curso legal; esto es, la compraventa de bienes y servicios se lleva a cabo tanto en moneda doméstica como en dólares, mientras que la intermediación financiera bancaria puede, asimismo, realizarse en ambas monedas.

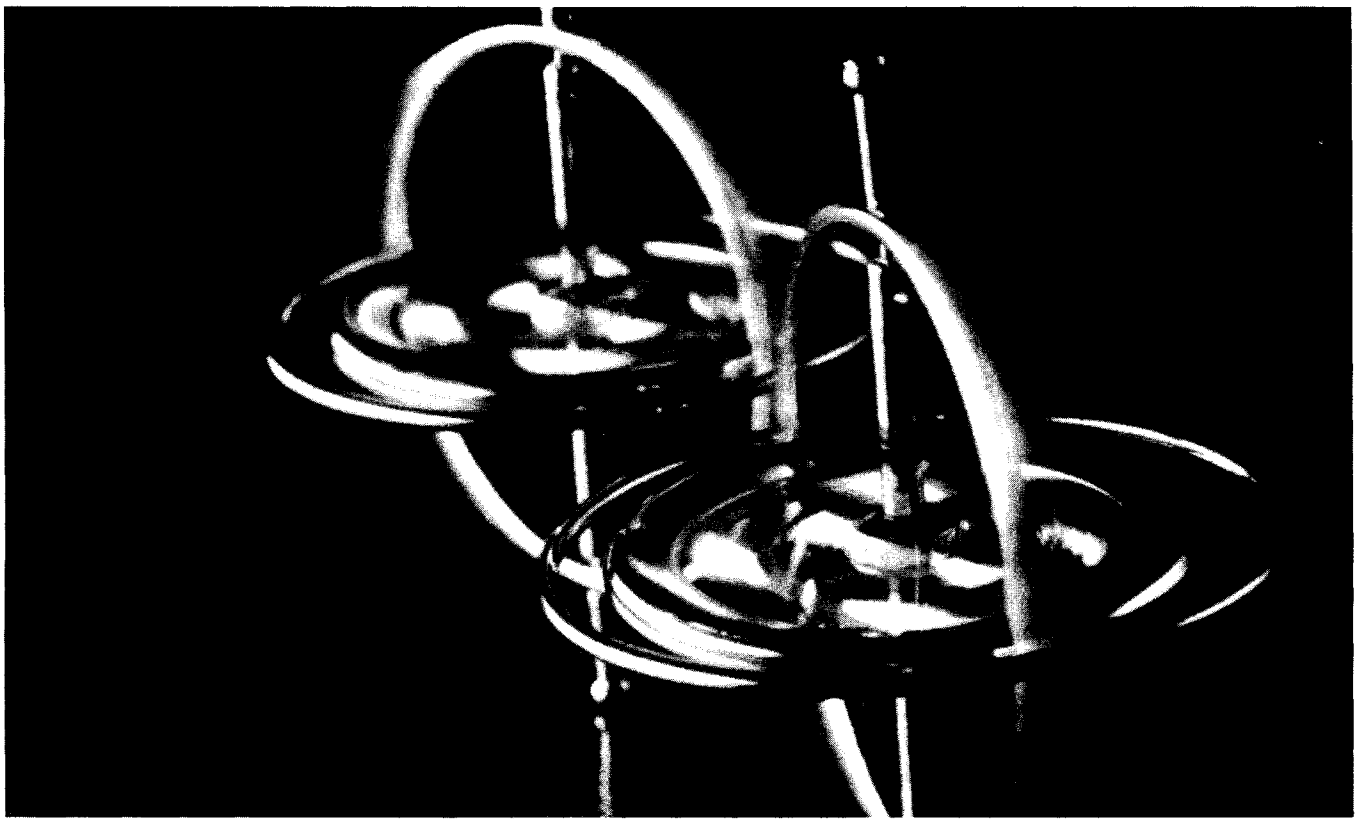
La tercera modalidad de dolarización es la unión monetaria, en su caso, con los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y, posiblemente, con otros países de América Latina con los que existan acuerdos comerciales. De forma similar a lo ocurrido en la Unión Europea, la unión monetaria de América del Norte consistiría en la creación de un Banco Central Norteamericano, la adopción del dólar como moneda única y la renuncia de los países participantes al ejercicio de una política monetaria autónoma. Esta alianza sería susceptible de extenderse después a otros países del continente, en la medida en que éstos estuvieran interesados y cumplieran con los criterios de convergencia macroeconómica.

De las tres opciones de dolarización referidas, la que nos parece más conveniente y viable en el largo plazo es la unión monetaria. La adopción del dólar como moneda propia, o dolarización pura, presenta la enorme desventaja de que tendría que hacerse de manera unilateral, es decir, sin un acuerdo tácito o formal con Estados Unidos. Esto es en virtud de que ese país ha manifestado no estar dispuesto a tomar en cuenta las necesidades de otros países en la formulación de su política monetaria, lo cual constituye un obstáculo serio para llevar adelante un proyecto de dolarización definitiva, pues no sólo carecería éste de credibilidad ante la falta del consentimiento estadounidense; lo que es más grave, el FED no aceptaría fungir como prestamista de última instancia de bancos mexicanos, ni siquiera en el caso de instituciones solventes con problemas temporales de liquidez. En segundo lugar, habría que renunciar a los beneficios de señoriaje, puesto que el FED tampoco accedería a financiar nuestro déficit fiscal por la vía de la emisión de medios de pago, sin importar que hubiese un buen manejo de las finanzas públicas. Finalmente, sin una negociación con el FED, la sustitución del peso por el dólar como moneda de curso legal, por lo menos en el arranque, se traduciría en una aguda escasez de medios de pago.

En cuanto a la caja de conversión, si bien es la alternativa más fácil de instrumentar en el corto plazo, presenta inconvenientes similares a los de la dolarización pura, tal como la ausencia de un prestamista de última instancia, la renuncia a los beneficios del señoriaje, y la imposibilidad de influir en la política monetaria del FED. En este contexto, la política monetaria del país estaría determinada por el FED.

Con respecto a la unión monetaria, consideramos que ésta constituye la opción más viable para México en el largo plazo. En primer lugar, contrariamente a la propuesta de dolarización pura, la alternativa de la unión monetaria no parece enfrentar la oposición norteamericana, amén de que el proceso de unificación monetaria en Europa ha creado un ambiente propicio para promover un esquema similar en el continente americano. En segundo lugar, la unión monetaria con Estados Unidos y Canadá implicaría para México una menor pérdida de soberanía económica y política que la dolarización o el consejo monetario. Lo anterior, debido a que con la unión monetaria México tendría voz y voto en la junta de gobierno del Banco Central Norteamericano (BCN). Con respecto a este punto, un referente importante es el estudio de Casella (1992) sobre la distribución de las cuotas de poder al interior del Banco Central Europeo. A decir de esta autora, incluso los países pequeños tienen el potencial de influir en la formulación de la política monetaria de la zona euro. Por este motivo consideramos factible que, sin llegar a tener una influencia determinante al interior del BCN ni mucho menos, la cuota de poder de nuestro país llegaría a ser más que proporcional al tamaño de su economía, lo que ciertamente representaría una ventaja.

En tercer lugar, a diferencia de la dolarización pura y de la caja de conversión, con una unión monetaria, tendríamos las siguientes ventajas: habría la posibilidad de influir en la política monetaria de la región, participaríamos en los beneficios de señoriaje y no tendríamos que prescindir del prestamista de última instancia. Lo anterior en razón de que, en contraste con el FED, el BCN sería un banco central de carácter regional que, en mayor o menor medida, formularía su política monetaria atendiendo a las necesidades y sopesando las demandas de cada uno de los países miembro. Asimismo, bajo determinadas circunstancias, la banca comercial de nuestro país tendría acceso a la ventanilla de descuento del BCN[7] y podríamos tener,



inclusive, un mejor sistema de regulación y supervisión bancaria. Por último, es claro que México tendría alguna participación en la gestión de la moneda común y en los beneficios de señoriaje, lo que contribuiría a financiar nuestro déficit fiscal con medios de pago de nueva creación. Sin embargo, al igual que el FED, el BCN sería verdaderamente autónomo y su prioridad sería mantener la estabilidad de los precios, por lo que habría límites claros e inamovibles para la monetización de nuestro déficit fiscal, esto induciría al gobierno mexicano a cuidar la salud de sus finanzas.[8]

Como puede verse, la dolarización, en cualquiera de sus modalidades, es una medida que altera el conjunto de la política económica. Sin embargo, la unión monetaria, al tiempo en que no es tan restrictiva como la dolarización pura o la caja de conversión, elimina casi toda posibilidad de indisciplina en el manejo de nuestra economía. Por otra parte, la unificación monetaria podría ser la punta para ir reformando el sistema monetario internacional. Esto es: en la medida en que el proceso de globalización nos lleve a tener tan sólo tres monedas en el mundo (el euro, el dólar norteamericano y el yen japonés o el yuan chino) la volatilidad de los tipos de cambio, de las tasas de interés y de otras variables relacionadas se reduciría sustancialmente, con lo que los desplazamientos abruptos del capital especulativo serían menos perniciosos.

Por las razones expuestas, consideramos que la unión monetaria con Estados Unidos y Canadá es la modalidad de dolarización más viable para México.[9] Como todo en el mundo, una unión monetaria con los países referidos tendría sus pros y sus contras. De acuerdo con Frankel y Rose (1998), los beneficios y perjuicios potenciales del ingreso de un país a una zona monetaria común dependen fundamentalmente de dos factores: en primera instancia, la fortaleza de sus lazos comerciales con los otros países participantes y, seguidamente, la correlación que exista entre el ciclo económico doméstico y los ciclos del resto de los países participantes.[10] Considerando, entre otros, el planteamiento de Frankel y Rose, consideramos que una unión monetaria con Estados Unidos y Canadá tendría las siguientes ventajas y desventajas básicas para México.

Ventajas de la unión monetaria

Los vínculos comerciales con Estados Unidos son particularmente fuertes, puesto que realizamos un 85

por ciento de nuestro intercambio de bienes y servicios con ese país. Por este motivo, una unión monetaria con Estados Unidos significaría un ahorro considerable, pues se eliminarían los costos de transacción asociados al uso de diferentes monedas en el intercambio comercial. Es decir, las empresas eliminarían los costos asociados al cambio de unas monedas por otras.[11] A este respecto, existe un estudio de la Comisión Europea (1990: 640) en el que se estima que los ahorros anuales de la Comunidad Europea al adoptar el euro ascenderán 0.4 por ciento del PIB de dicha región. Por otra parte, la mayor rapidez con la que previsiblemente se harían las transferencias de fondos entre países, representaría una ganancia adicional en términos de eficiencia.

Otro beneficio importante sería la reducción de la volatilidad cambiaria. De Grauwe (1987) demuestra empíricamente que la incertidumbre cambiaria es un factor que inhibía el intercambio comercial entre los países de la Unión Europea.[12] Resulta evidente, por otra parte, que la volatilidad del tipo de cambio desincentiva la participación de las empresas medianas y pequeñas en el comercio internacional (las empresas grandes pueden obtener cobertura cambiaria a costos muy bajos a través del mercado de contratos anticipados). De esta manera, una unión monetaria con Estados Unidos y Canadá eliminaría el riesgo cambiario asociado al intercambio comercial con estos países y estimularía el comercio entre ellos.

Así, al adoptarse el dólar como moneda única, se reduciría la volatilidad del tipo de cambio y de las tasas de interés. La tasa de inflación en México, por su parte, se igualaría automáticamente con la de Estados Unidos. Con estabilidad cambiaria y de precios, así como con tasas de interés más bajas y estables, los individuos y empresas podrían planear a largo plazo dentro de un horizonte de mayor certidumbre, lo que se traduciría en repatriación de capitales y en una mayor atracción de inversión extranjera directa.

Asimismo, la falta de disciplina gubernamental en el manejo de la política monetaria, así como el problema de credibilidad que esto conlleva, serían cosa del pasado.[13] Autores como Sibert (1999) y Sutherland (1997) argumentan que una unión monetaria, al implicar que los países miembro renuncien al ejercicio de una política monetaria doméstica, constituye un remedio efectivo frente a la falta de autonomía de un banco central nacional, ya que se reduce el problema de inconsistencia temporal de la política monetaria, a la vez que permite alcanzar y mantener la estabilidad de precios.[14] Cabe mencionar, en el mismo contexto, que cuando los ciclos económicos de los países que participan en la unión monetaria van más o menos de la mano (es decir, cuando su correlación es elevada), entonces la sustitución de las políticas monetarias domésticas por una política monetaria regional no representa grandes costos para los países involucrados.[15]

En adición a lo anterior, una unión monetaria obligaría al gobierno mexicano a mantener una mayor disciplina fiscal, pues el BCN sería verdaderamente autónomo, lo que suprimiría toda posibilidad de excederse en la monetización del déficit fiscal. A este respecto, De Grauwe (1992) y los hermanos Rivera-Batiz (1994: 662-663) consideran que, dentro de una unión monetaria, los gobiernos participantes encuentran mayores obstáculos para financiar su déficit a través de la emisión monetaria y esto, forzosamente, los obliga a mantener una mayor disciplina fiscal.

Desventajas de la unión monetaria

La principal desventaja potencial de la unión monetaria es la imposibilidad de formular una política monetaria que atienda a las necesidades específicas de cada una de las naciones involucradas,[16] de ahí que antes de promover una unión de este tipo, sería preciso tratar de determinar (posiblemente, a través de la técnica de vectores autorregresivos) qué tan correlacionados están los ciclos económicos de nuestro país con los de Estados Unidos y Canadá. Los resultados de esta investigación, sin embargo, habrían de tomarse con cierta cautela en virtud de que, aun cuando los coeficientes de correlación fueran bajos, esto no significaría necesariamente que nuestro país no debe de ingresar a la unión monetaria. A este respecto, viene a colación el argumento de Frankel y Rose (1998) en torno a la posibilidad de que una unión monetaria se traduzca en una intensificación del comercio entre los países miembros, en particular, del comercio intrafirma, con lo que la correlación de sus ciclos económicos tendería a aumentar junto con la viabilidad de una política monetaria regional.

Un argumento que comúnmente se presenta en

contra de la unión monetaria es que ésta representaría una pérdida de soberanía económica y política para el país, pues el gobierno perdería la facultad discrecional de decidir en materia de tasas de interés y tipo de cambio, en tanto que en materia fiscal habría mayores restricciones para la monetización del déficit. Este argumento, sin embargo, es bastante rebatible. Por una parte, el gobierno mexicano no siempre ha manejado adecuadamente sus facultades discrecionales, por lo que en ocasiones hubiera sido preferible no contar con ellas. Por otra parte, a raíz de la globalización, de las corrientes de capital a corto plazo y de los recurrentes episodios de volatilidad financiera internacional, de cualquier manera estamos perdiendo soberanía, pues el peso de los factores externos en la formulación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria es cada vez mayor.

Una unión monetaria tardaría por lo menos un lustro en concretarse pues, por una parte, los congresos de los países involucrados tendrían que aprobarla y hacer los cambios constitucionales correspondientes y, por otra parte, el país se vería obligado a contar con un sistema bancario sólido y a cumplir con una serie de criterios de convergencia en materia de inflación, tipo de cambio, tasa de interés a largo plazo, déficit financiero y deuda pública como porcentaje del PIB, por mencionar algunos.

Conclusiones

Para reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a los bruscos desplazamientos de los capitales a corto plazo y a los choques externos en general, existen dos alternativas básicas: la primera es el simple fortalecimiento de nuestros fundamentos económicos; la segunda es la unión monetaria con Estados Unidos y Canadá pues, como se ha observado, es la modalidad de dolarización más viable. A nuestro juicio, dada la globalización económica y la creciente volatilidad financiera internacional, la unión monetaria es la mejor solución que se encuentra al alcance, sobre todo en el largo plazo. Una unión monetaria nos garantizaría aquello de lo que hemos carecido durante los últimos treinta años: una política fiscal y monetaria disciplinadas. Además, tendríamos estabilidad cambiaria, es decir, el riesgo de devaluaciones (o depreciaciones) abruptas ocasionadas por crisis de balanza de pagos quedaría prácticamente eliminado. Esto, a su vez, redundaría en un menor riesgo para el país y, por ende, en un menor pago de intereses de la deuda externa.

Igualmente, al contar con una economía más fuerte y estable, habría una masiva repatriación de capitales, la inversión extranjera directa aumentaría en forma sostenida y los flujos de capital a corto plazo serían, previsiblemente, menos volátiles.

Notas

1 Los tipos de cambio eran fijos aunque ajustables; es decir, los países podían devaluar o revaluar sus monedas en presencia de fuertes desequilibrios en la cuenta corriente de su balanza de pagos, previa autorización del FMI.

2 Esta medida se tomó, junto con algunas otras, para hacer frente a la creciente inflación y sobrevaluación del dólar ocasionados por los excesivos gastos de la guerra de Viet Nam. Ambos fenómenos representaban un serio problema para la economía norteamericana pues, por una parte, generaban la expectativa de un aumento en el precio del oro y, por otra, inducían el crecimiento del déficit en cuenta corriente. De allí que el riesgo de una conversión en gran escala de dólares por oro de la reserva federal se hiciera inminente. En este contexto, y considerando que por aquel entonces las reservas de oro ya no habrían sido suficientes para responder a un ataque especulativo contra el dólar, se decidió eliminar el respaldo en oro que el dólar tenía bajo el régimen de Bretton Woods. Véase: M. Bordo y B. Eichengreen, eds. (1993), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, Chicago, University of Chicago Press.

3 De allí que, aun cuando la libre movilidad de capital permite a los inversionistas asignar en forma más eficiente sus recursos y dispersar riesgos por la vía de la diversificación internacional de sus portafolios de inversión, cuando ésta se combina con un exceso de liquidez mundial y con afanes especulativos, puede tener efectos devastadores sobre las economías de los países en desarrollo.

4 Como retornar al patrón oro o instrumentar un régimen de flotación regulada apoyado en la coordinación de las políticas monetarias y cambiarias de los diferentes países.

5 *El Financiero*, 16 de junio de 1999, p. 5.

6 El régimen de tipo de cambio fijo "convencional" se caracteriza por ser ajustable, es decir, eventualmente procede devaluar o revaluar la moneda. En el caso del consejo monetario o caja de conversión, el banco central está obligado por su propia ley a mantener un determinado tipo de cambio en el largo plazo, por lo que no le está permitido devaluar.

7 De allí que, por un lado, no habría que renunciar al prestamista de último recurso y, por otro lado, tendríamos la garantía de que sólo se apoyaría a aquellos bancos que fueran financieramente solventes pero que estuvieran atravesando por crisis temporales de liquidez. Es decir, a diferencia de lo que ha ocurrido en nuestro país por la excesiva discrecionalidad, no

se incurriría en abusos tipo FOBAPROA ni se subsidiaría a bancos ineficientes.

[8] Otra consideración importante es que, en una unión monetaria, el tipo de cambio entre los países participantes desaparece y, en este sentido, el riesgo cambiario se reduce. De allí que, bajo una unión monetaria, existan menos presiones sobre las tasas de interés que bajo un consejo monetario.

[9] Algunos economistas han recomendado que la unión monetaria se realice entre los países de América Latina. No obstante que esta alternativa es atractiva, toda vez que daría lugar a una negociación más equitativa entre los países participantes, existe el problema de que la moneda única de América Latina tendría que competir exitosamente con el euro y con el dólar norteamericano. Además de ello, México tiene lazos comerciales mucho más estrechos con Estados Unidos que con el resto de América Latina, por lo que los beneficios potenciales de una unión monetaria con nuestro vecino del norte son mucho más elevados.

[10] Esto último es en razón de que una misma política monetaria debe satisfacer las necesidades de todos los países que adopten la moneda única.

[11] Los turistas también eliminarían estos costos de transacción al viajar dentro de lo que podría bautizarse como la "zona dólar".

[12] Para el caso de México, Dornbusch, *et al.* (1990) demuestran, mediante un modelo de autorregresión vectorial, que la volatilidad del tipo de cambio es una importante fuente de inflación. De allí que, por la simple reducción de la volatilidad cambiaria, la adopción de una moneda común resulta altamente deseable.

[13] No podemos dejar de reconocer que, en el ámbito monetario, se han hecho reformas orientadas a fortalecer la autonomía del Banco de México, se ha establecido en la Constitución que su objetivo principal es la estabilidad de precios y, al momento de escribir estas líneas, está a punto otorgarse a dicha institución el control total de la política cambiaria. Esto último, en virtud de que para combatir la inflación es necesario que el banco central maneje no sólo la política monetaria sino también la cambiaria. No obstante estos avances, subsiste el riesgo de que el gobierno relaje su política fiscal en la víspera de las elecciones presidenciales. Esto pondría a prueba la autonomía del Banco México y, puesto que éste carece de una tradición como banco central independiente, un eventual retorno a las prácticas del pasado es algo que por desgracia no puede descartarse del todo.

[14] De hecho, desde sus preparativos, una unión monetaria compromete a los gobiernos de los países participantes a cumplir con una serie de criterios de convergencia en materia de inflación, tipo de cambio, tasa de interés a largo plazo, déficit financiero y deuda pública como porcentaje del PIB –por mencionar algunos– que limitan la discrecionalidad gubernamental. A este respecto, Ozkan, *et al.* (1997) demuestran que el Tratado de Maastricht, en el que se establecen los criterios de convergencia para el ingreso de un país a la zona euro, aumentó la credibilidad de los gobiernos firmantes en el manejo de su política económica y los obligó a mantener una mayor disciplina.

[15] Puede darse el caso de que los ciclos económicos de los países miembros sean más bien asimétricos. De acuerdo con Frankel y Rose (1998), ello no necesariamente significaría la inviabilidad de la unión monetaria, toda vez que la adopción de una moneda única tendería a fortalecer los lazos comerciales entre los países, con lo que sus ciclos económicos cambiarían y, posiblemente, se volverían más simétricos.

[16] Si, por ejemplo, México estuviese atravesando por una recesión en tanto que Estados Unidos y Canadá se hallaran en una fase de expansión económica, es poco probable que el BCN accediera a instrumentar una política monetaria expansiva para reactivar nuestra economía; habida cuenta de esto podría ocasionar presiones inflacionarias en las otras dos naciones.

Fuentes Bibliográficas

Bordo, M. y B. Eichingreen, eds. (1993), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, Chicago, University of Chicago Press.

De Grauwe, P. (1997), *Money and European Union*, New York, St. Martin's Press.

Rivera-Batiz F. y L. Rivera-Batiz (1994), *International Finance and Open Economy Macroeconomics*, E.U., Prentice Hall.

Soros, George (1998), *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*, México, Plaza & Janés.

Walmsley, J. (1996), *International Money and Foreign Exchange Markets: An Introduction*, Inglaterra, Wiley.

Publicaciones Periódicas

Casella, A. (1992), "Participation in a Currency Union", *The American Economic Review*, vol. 82, núm. 4.

Commission of the European Communities (1990), "One Market, one Money", *European Economy*, núm. 44.

De Grauwe, P.(1992), "Fiscal Discipline in Monetary Unions", en F. Rivera-Batiz, ed., 'The European Economic Integration of 1992', *International Economic Journal* (Special Issue).

Dornbusch, R., F. Sturzenegger y H. Wolf (1990), "Extreme Inflation: Dynamics and Stabilization", *Brookings Papers on Economic Activity 2*.

Frankel, J. y A. Rose (1998), "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", *The Economic Journal*, 108.

Gosh, A. y J. Ostry (1993), "Do Capital Flows Reflect Economic Fundamentals in Developing Countries?", *IMF Working Paper* (WP/93/34).

Grauwe, R. D. (1987), "International Trade and Economic Growth in the European Monetary System", *European Economic Review*.

McKinnon, R. (1998), "Monetary and Exchange Rate Policies for International Financial Stability: A Proposal", *Journal of Economic Perspectives*.

Ozkan, F. G., A. Sibert, y A. Sutherland (1997), "Monetary Union, Entry Conditions and Economic Reform", *CEPR Working Paper*, núm. 1720.

Sibert, A. y A. Sutherland (1997), "Monetary Regimes and Labour Market Reform *CEPR Working Paper*, núm. 1731.

——— (1999),"Monetary Integration and Economic Reform", *The Economic Journal*, 109.

LINEAMIENTOS EDITORIALES PARA LAS COLABORACIONES
REVISTA Gestión y **estrategia**

Los trabajos a publicar en la revista *Gestión y Estrategia* deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser inéditos.
   Los artículos serán presentados en original y dos copias acompañados del *diskette* en que fueron capturados (Versión *WinWord*). Asimismo, incluir un resumen del contenido en 1/2 cuartilla (250 palabras), para efectos de su publicación en INTERNET y en el sumario de la revista.

2. El ensayo debe tener un título y, en su caso, subtítulo que den razón fidedigna del contenido del artículo, así como introducción, desarrollo del argumento y conclusiones.

3. Los artículos tendrán una extensión de entre 15 y 25 cuartillas a doble espacio, 28 renglones y 68 golpes por línea.

4. Las citas bibliográficas deberán incluirse dentro del texto y se presentarán de la siguiente manera: apellido paterno del autor, año de la publicación y página, es decir: (GUILLEN, 1991:10), en caso de que sean más de dos textos del mismo autor en el mismo año, deberán listarse con los incisos a, b, c, esto es:
   GUILLEN, a. 1991:10
   b. 1991:20
   Las notas a pie de página no se contemplan en el formato.

5. Las referencias serán presentadas al final del texto y en forma Harvard, diferenciando por secciones, las fuentes bibliográficas, las publicaciones periódicas y otras fuentes.

   Ejemplos:

   Publicaciones Periódicas:
   Gilbert, Alan (1992), "Third Word Cities: Housing, Infraestructure and Servicing", *Urban Studies*, vol. 29, núm. 3/4.

   Fuentes Bibliográficas:

   Body, D. y D.A. Buchanan (1986), *Managing New Technology*, Oxford, Basil Blackwell.

6. Los cuadros estadísticos que acompañan al texto serán numerados en sistema arábigo y en romano las gráficas. Los cuadros y las gráficas presentadas en original y en blanco y negro suficientemente contrastado y en letra legible.

7. El Comité Editorial decidirá sobre la publicación de los trabajos presentados con base en los dictámenes elaborados por especialistas en el tema.

8. Anexar una ficha que contenga los siguientes datos:

   - Nombre completo
   - Dirección
   - Teléfono particular y/o laboral
   - Institución a la que pertenece
   - Curriculum vitae resumido (una cuartilla)
   - Área(s) de Investigación de su especialidad
   - En su caso, *e-mail*