

INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVA

Roberto Ávalos Aguilar

Director del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP

Introducción

El sector público ha sufrido una serie de transformaciones, como resultado de los debates en torno al grado de participación del Estado en las economías. El perfil de la administración pública tiene un matiz peculiar desde la década de los 80. El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública. La administración pública va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y resultado de las políticas públicas (Lahera, 1994).

Este artículo tiene como objetivo identificar algunos puntos que puedan contribuir a identificar los elementos necesarios para poder llevar a cabo la innovación de la administración pública de cara al siglo XXI. El documento se compone de cuatro partes. En la primera, se hace un diagnóstico de los cambios, su naturaleza y características que tienen en la gestión pública en México. En el segundo, se presentan las principales visiones de la nuevas formas de gestión pública. La tercera, muestra las características mínimas necesarias para generar el cambio e innovar. La última parte, señala algunas reflexiones y recomendaciones en tor-

no a las posibilidades y limitantes que tiene el papel de la nueva gestión pública, en materia de innovación.

Advertencia Metodológica

Este documento está basado principalmente en referencias bibliográficas tanto nacionales como extranjeras, el enfoque del artículo es básicamente teórico, y en algunos puntos instrumental. El objetivo de éste es contribuir al debate teórico en torno al papel que cumple la administración pública, haciendo énfasis en el cambio y la innovación organizacional, con el fin de responder a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas.

I. El papel de la Administración Pública de cara al Siglo XXI: ¿Es necesaria la Innovación?

La administración pública se encuentra en una encrucijada, por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las

demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir, se parte de la premisa que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos (entendiéndose a éste como poco interventor en la economía), el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza. La primera cuestión tiene una relación directa con el rumbo económico de un país, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo, las nuevas tendencias apuntalan a una rectoría o direccionalidad del mismo, más que a una responsabilidad del propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo.¹ Precisamente, la funcionalidad del Estado es lo que está en debate en este primer punto. En otras palabras, el carácter estructural-funcionalista permite determinar el llamado perfil del Estado en su actividad administrativa. El segundo nivel de análisis, se refiere al carácter adjetivo de la administración pública: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo. Estos valores son compartidos ampliamente por la cultura occidental, permitiendo darle validez y sustento ideológico al liberalismo económico. Muchas de estas categorías fueron terreno de la administración privada, sin embargo, éstas pasan a ser parte integral de las gestiones públicas. El estudio de las políticas públicas, tienen mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.

Por otra parte, es necesario identificar los cambios que afectan a los gobiernos para poder aproximarse a las variables organizacionales que inciden en la gestión pública. La década de los 90, en la administración pública bien podríamos denominarla como la era de la *"incertidumbre institucionalizada"*.

La incertidumbre institucionalizada abarca no sólo a la incertidumbre (característica de las organizaciones modernas) sino que ésta se ha convertido en un referente obligado de la cuestión de lo público. Esto ha provocado la institucionalización de la incertidumbre. Es decir, la incertidumbre se ha convertido en un ingrediente dentro del proceso administrativo (Arellano, 1992). La incertidumbre es parte ya del acontecer cotidiano de las organizaciones.

La incertidumbre en las organizaciones ha sido detonada por cuatro grandes cambios a nivel internacional, mismos que han transformado el perfil de los Estados:

- a) El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica.
- b) La caída de los regímenes comunistas.

- c) La experiencia de los Ajustes Estructurales.
- d) El ascenso de los movimientos Democráticos.

a) El triunfo del neoliberalismo: El triunfo del llamado neoliberalismo en el proceso de instrumentación y formulación de políticas económicas ha readequado la correlación de fuerzas. Con ello, los valores del liberalismo de occidente han triunfado sobre las demás corrientes económicas. La adopción y exportación de las ideas del Estado mínimo ha provocado una relativa homogeneización de las economías capitalistas. La apertura de las fronteras ha provocado que las naciones flexibilicen y redefinan los límites del control político sobre el flujo comercial. La conformación de bloques comerciales ha provocado no solo el intercambio de bienes y servicios, sino el de ideas; éstas no menos importantes que los anteriores. Existe una máxima en las tesis comerciales: a mayor apertura comercial, mayores las posibilidades de que los Estados transformen sus estructuras. De tal forma que, la administración pública no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la llamada globalización de la economía. Esta ha acelerado el cambio organizacional, aunque con un referente ideológico llamado neoliberalismo.

b) La caída de los regímenes comunistas: Este acontecimiento ha mostrado un panorama novedoso en el campo de las relaciones internacionales, así como el papel que desempeñan las estructuras de poder de los Estados Nación. La caída del comunismo es reforzada por el triunfo del neoliberalismo como idea fuerza. El debatido análisis realizado por Fukuyama,² en el "fin de la historia" ha provocado un cambio en la concepción ideológica del estado. La tesis de Fukuyama radica en que la historia ha tenido como motor (siguiendo el análisis de Hegel) la dialéctica en el mundo de las ideas. Es decir, las ideas deben de estar en pugna para que éstas permitan ser el motor de la historia. En este sentido, Fukuyama argumenta que si las ideas que sustentaban el comunismo (llámese marxismo en sus diferentes espectros), han sido derrocadas por la imperiosa realidad (liderada por el capitalismo), al acabar las ideas del comunismo, el capitalismo triunfa y así se llega a un fin de la historia, en el cual los valores occidentales han triunfado. Es decir, es la hora del capitalismo y liberalismo. El impacto que ha traído la caída del comunismo, ha provocado que la administración de los Estados tenga como eje rector precisamente el triunfo "inevitable" del capitalismo, por lo que el Estado deja el paso al mercado, para no caer en las experiencias presentadas por el ex-bloque comu-

nista. No obstante del análisis hecho por Fukuyama, es importante mencionar que difícilmente podemos evaluar cuál ha sido el impacto de la caída del comunismo, ya que aún estamos en un período relativamente corto para hacer una evaluación del mismo. El carácter de la administración pública, podrá ir determinando las tendencias de esta situación.³

c) *La Experiencia de los Ajustes Estructurales*: En la década de los 80,⁴ vivimos la caída de las tesis que sustentaban que un Estado partícipe en la economía, podía generar el desarrollo. El modelo se agotó y con ello se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, no sólo en México sino en todos los países en desarrollo,⁵ como requisito para que el mercado sea funcional en los países. El ajuste estructural,⁶ presenta tres vertientes que afectan el funcionamiento de la administración pública:

- 1) Apertura Comercial.
- 2) Saneamiento de las Finanzas Públicas.
- 3) Reestructuración del sector paraestatal.

Las tres vertientes han sido implementadas en México. Los resultados son notorios. En el primer punto, tenemos que México pasó de ser una de las economías más cerradas (cerradas al flujo comercial externo) en 1983, a una de las más abiertas para principios de los noventa.⁷ Las tasas de aranceles a la importación se redujeron de un 100% a un máximo de un 11% en promedio. Con ello, la apertura comenzó un camino que aún no cesa. La apertura no sólo se ha limitado al campo de los bienes y servicios, sino que a los flujos del mercado de dinero. La apertura comercial, obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos, el caso más notorio es la reciente autonomía del Banco de México respecto al Estado. En el caso del comercio están las adecuaciones a la legislación en materia de inversión extranjera. Para los 90, se hace claro el objetivo de lograr un mejoramiento del comercio nacional (Lustig, 1994).

El saneamiento de las finanzas públicas, ha provocado que los gastos del Estado hayan sufrido una serie de readecuaciones en el entorno macroeconómico. Las más importantes comenzaron en la administración del Presidente De la Madrid (1982-1988), cuando éste anunció la disminución del gasto corriente en un 4% en promedio a principios de 1986. La disminución del gasto público ha provocado que en ciertas áreas de la sociedad se presente un impacto a veces no tan favorable para la comunidad. El principio de exclusión (del mercado) se ha concretizado en esta situación. Por lo

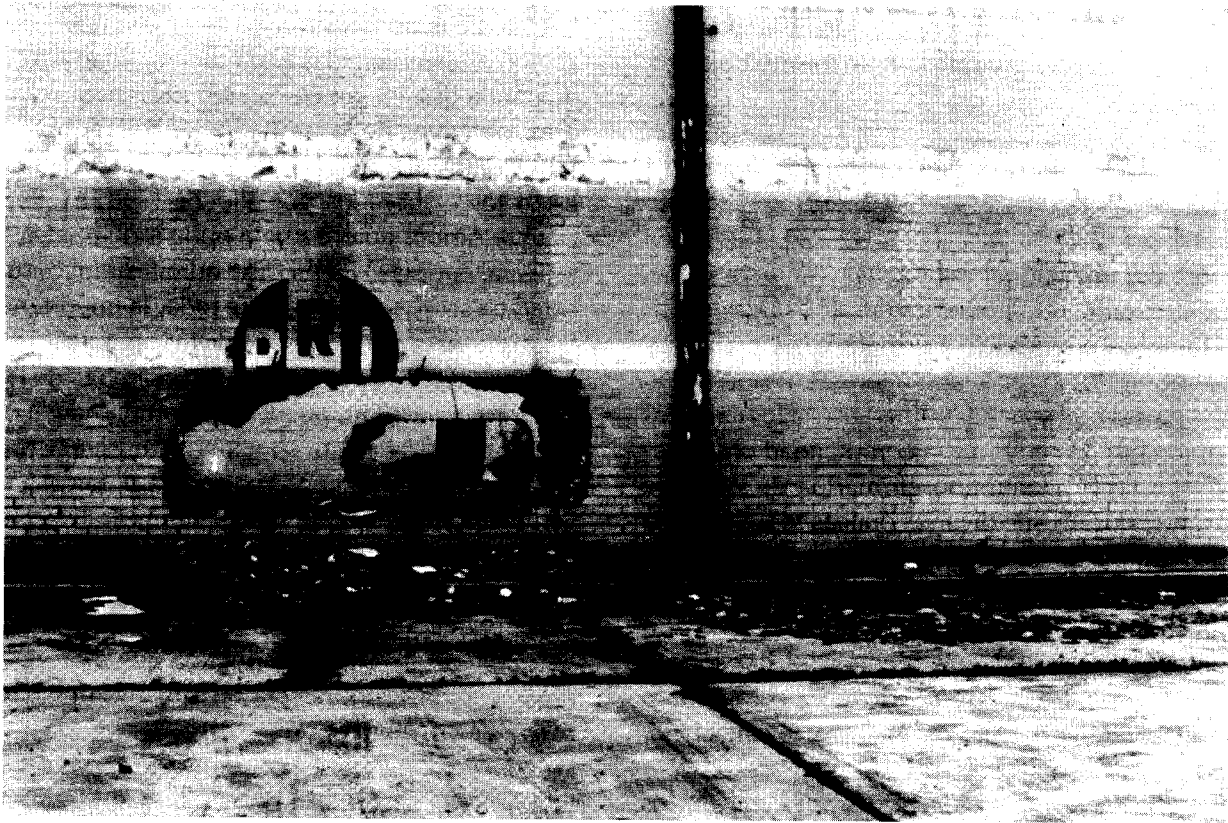
que se refiere a los ingresos públicos, la administración fiscal logró aumentar la base gravable, adecuar las tasas impositivas y ajustar el precio de las tarifas de los servicios públicos, lo que ha ocasionado una disminución gradual de los subsidios. La disminución o cancelación de subsidios dudosos ha generado un ahorro en el erario público, aunque distribuyéndose el costo en los ingresos familiares. No es secreto alguno que en la década pasada y en la actual se detonen más rápido los índices de pobreza extrema.

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Estas se han dado en cuatro vertientes:⁸

- a) Transferencia.
- b) Liquidación.
- c) Fusión.
- d) Venta.

Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables. De acuerdo a un reciente estudio hecho por la OCDE, México ocupa el segundo lugar en materia de privatizaciones, por lo que respecta a ingresos brutos en relación con el PIB en el mundo.⁹ El proceso de desincorporaciones ha provocado una disminución del sector paraestatal, de 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 217 en 1992.¹⁰ En el rubro de privatizaciones ha existido mucho debate en el tema, ya que las privatizaciones, no sólo traen una transferencia de recursos, sino reacomodos de poder. Las privatizaciones han dado un matiz muy peculiar al rol de la administración pública, puesto que ésta ha comenzado un proceso paralelo de reestructuración. Las privatizaciones han impactado no sólo al ámbito federal, sino también a los gobiernos municipales. En éste último espacio de gobierno, las privatizaciones de entidades públicas han impactado a los gobiernos locales en dos sentidos: la tendencia creciente a privatizar algunos servicios públicos,¹¹ y los reajustes financieros que presentan las haciendas públicas locales.

El ajuste estructural ha provocado una readecuación de la administración pública. La dimensión del tamaño del Estado (en cuanto a número de unidades administrativas) se ha visto reducido. Con esta serie de cambios, sería prudente preguntarse: ¿Cuál debe de ser el marco teórico metodológico necesario para explicar el papel del administrador público, en esta nueva dinámica, aunado a la creciente participación ciudadana y demandas de mayores espacios políticos y de



pluralidad? Sin duda alguna la eventual respuesta, demanda una posible solución con alto rigor académico. Así, el papel del Estado en cuanto a su participación en la economía, vuelve a ponerse en la mesa de debate.

d) *El ascenso de los movimientos democráticos:* La década de los años 80 también se ha caracterizado por la llegada de la tercera ola democrática en el mundo.¹² Efectivamente, en América Latina (AL) se vivió un proceso de desmilitarización muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia. Los movimientos pro-democráticos han tenido un notable impacto en las gestiones públicas de AL. Los funcionarios públicos han aprendido que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras *ad hoc*, que sean flexibles, adaptables y con alto dinamismo participativo. En otras palabras, innovación.

Con los procesos de democratización en México, se ha puesto de manifiesto también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor

democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino que una readecuación del poder económico. Democracia y crecimiento económico están ampliamente ligadas.

En México, las gestiones públicas han presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos. La llegada a las administraciones estatales y municipales de partidos de oposición ha dinamizado la participación ciudadana. Con ello, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico de la función pública, al menos en el sentido electoral. Sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública, se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio.

La administración pública ha tenido un cambio considerable en la última década, en gran medida los cambios han obedecido tanto a variables endógenas como exógenas. Con ello, el perfil de la administración pública, necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura como funcionamiento para hacer frente a los retos que anteriormente mencionamos.

Ante los cuatro cambios sucedidos a nivel mundial, queda de manifiesto la necesidad de innovar las gestiones públicas. Con ello, se presenta como análisis tentativo la revisión tanto de las estructuras adminis-

trativas, como de la función y operación de las mismas. Dos planos diferentes aunque con un mismo objetivo.

II. ¿Hacia nuevas formas de Gestión Pública en México?

El cambio organizacional es una de las características que ha ido definiendo a nuestra era. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés. En especial en aquellos países que son más vulnerables a los cambios internacionales. El cambio y la complejidad organizacional, –no sería aventurado afirmarlo– es signo de nuestros tiempos. Desde diversas ópticas se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones. Sin embargo, es necesario determinar cuales son los puntos referenciales que originan el cambio. A juicio de Cabrero (1995), se puede tener como punto de partida, tres categorías de análisis: la eficiencia, eficacia y la legitimidad.

1) *La Eficiencia*, demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en los niveles operativos. Cabrero, señala que la eficiencia, requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo.¹³ En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisivos bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

La inmediata resolución de los procesos administrativos surge en este nivel jerárquico, por lo que su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles. La maximización de los recursos es una de las partes fundamentales en las teorías económicas de la democracia, tal es el caso de los análisis de Schumpeter, Downs, entre otros.¹⁴

La situación es más demandante en nuestros días puesto que la crisis económica, obliga a un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido, los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato. Así, la instrumentación de las mismas tiene como referente temporal, el corto plazo.

2) *La Eficacia*, está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional.

Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. Dentro de los estudios que más se han destacado en este punto, están los elaborados por Nioche (1982) y Pettigrew (1979). Ambos autores, bajo ópticas diferentes, hacen especial énfasis en el proceso administrativo, su necesidad de ser funcional y sobre todo, la importancia del factor humano en la función de las organizaciones. La importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. La coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa y la parte política. En la primera, el criterio estriba en la lógica interna de la organización, en el segundo, la dimensión política subyace en la organización y su entorno, en este caso la estructura política que dio origen a la organización y que afecta en sus insumos bajo una perspectiva sistémica.

3) *La Legitimidad*, ésta comprende varias vertientes. En primera instancia, la capacidad de respuesta de la organización como un todo ante un medio ambiente turbulento, no exento de las vicisitudes político-ideológicas. La legitimidad, en la lógica organizacional, tiene sus raíces en los trabajos del sociólogo alemán Weber, aunque su extensión va más allá de la mera expresión metodológica Weberiana. Es decir, el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta. La legitimidad, tampoco se limita a las teorías de la democracia y su voto, sino más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad. La crisis de legitimidad es una característica que impera en las organizaciones públicas. Con ella, los organismos de la administración pública, han tenido una limitación muy importante en sus gestiones. Tal vez no sea reiterativo señalar que Claus Offe (1990), haya sido uno de los tantos exponentes en mencionar esto como característica del Estado Benefactor, o tal vez como lo señala Bell, es parte de las contradicciones culturales del capitalismo en el Estado de Bienestar.

Los individuos preocupados por la legitimidad –a decir de Cabrero– se localizan en el más alto nivel jerárquico de las gestiones públicas: el llamado funcionario estratega. Estos servidores son los que en su mayoría se rigen más bajo cánones de camarillas de poder y han tenido experiencias electorales.

La eficiencia y la eficacia son criterios típicos del sistema tecnocrático (García Pelayo, 1988). Los siste-

mas administrativos –bajo el enfoque tecnocrático– responden a la producción de bienes y servicios. En cambio, el enfoque político, corresponde a los sistemas administrativos necesarios para equilibrar o legitimar la distribución de costos y beneficios.¹⁵ Las dos visiones, tienen sus peculiaridades y fines, aunque si se busca una innovación integral de las organizaciones, se deben de incluir ambos enfoques. En este sentido, surge la idea del llamado *funcionario estratega*.

El funcionario estratega busca trazar los puentes más apropiados entre el medio ambiente y la organización, es decir la funcionalidad, va más allá de las propias estructuras administrativas de la organización. La preocupación estriba en la direccionalidad de la organización, por ello las actividades del funcionario estratega son más las de un catalizador del cambio.¹⁶ El reconocimiento de que el origen de los cambios en el sector público nace de la ciudadanía, mas no del funcionario, es un prerrequisito necesario. En este sentido, el cambio se gesta en la población para ser catalizado en las estructuras administrativas, a través del funcionario estratega. Así, podemos afirmar que cuando la legitimidad se encuentra amenazada, ésta tiene como referente tanto la percepción del contexto como la propia dinámica organizacional dentro de la modernización administrativa.

Los cambios organizacionales entre los funcionarios estrategas, se fundamentan en la propia vida de la organización, es decir, la supervivencia es uno de los principales motivos del cambio en este nivel jerárquico (Cabrero, 1995). La supervivencia de la organización estriba en que es producto de dos aspectos: Complejidad e innovación.

En la complejidad, se puede destacar al menos dos vertientes: al interior de la organización y al exterior. Para el funcionario estratega su objetivo de análisis se localiza en la complejidad al exterior. Los procesos de democratización han mostrado y sintetizado esta situación en la década de los 90. No hay aparato público que goce de una mayor aura legitimadora que las democracias, aún cuando el accionar de la administración pública deje mucho que desear. El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene a priori mayor legitimidad aún sin saber su capacidad gestora.

Cabe señalar que la complejidad al interior de la organización, únicamente se localiza entre los funcionarios, coordinadores y operativos. Cabrero señala que es muy importante distinguir el origen y las formas en las que se da el cambio organizacional en dichos niveles. Una de las formas de gestión que mayor auge

ha ocupado en los últimos años en México es el denominado uso de las políticas públicas. Las políticas públicas son la ciencia más acabada de la ciencia política y de los enfoques de la administración pública. Es el puente entre el eterno divorcio de la ciencia política y la administración pública. El uso de las políticas públicas permite coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas.

Por otra parte, el uso de las políticas públicas permiten minimizar la problemática existente dentro de las propias organizaciones además de que permite definir cual es su origen, su instrumentación, su control y eventual evaluación. En la gestión pública las formas y usos de la política pública varían de acuerdo a la dinámica interna de la organización, tanto como al medio ambiente. Tal vez sea interesante señalar, la necesidad de identificar qué instrumentos utiliza el gobierno al momento de implementar una política pública. Peters (1993), señala que uno de los vacíos existentes en el estudio de la política pública es precisamente la identificación de los instrumentos del gobierno. Su estudio podría identificar los mecanismos de respuesta que cuentan los gobiernos ante determinadas situaciones.

Para la década de los noventa se ha desarrollado el denominado concepto de buena gobernabilidad, el cual está ampliamente ligado a la actividad que realizan los funcionarios. La buena gobernabilidad comprende las siguientes características:

La responsabilidad¹⁷ del funcionario público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del estado. La responsabilidad también comprende reformas en la administración pública, donde el factor humano se convierte en el centro de análisis mismo.

La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización, que emanan de la gente y lo ejercen a través del funcionario. Es muy probable que la responsabilidad haya surgido a raíz de las experiencias de los estados interventores en las economías. A mayor volumen del estado, mayores son los riesgos de perder la responsabilidad. No hay que olvidar que una de las crisis que sufrió el Estado Benefactor fue precisamente en el “sobre cargado” (over loaded) del aparato público.¹⁸

En este sentido, la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, sino en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado.¹⁹

La burocracia (en sentido weberiano) adquiere un

cambio ante las nuevas formas de gestión pública. La economía, al ser la ciencia social más desarrollada, ha buscado respuestas en las formas como se dan los procesos administrativos. El éxito de las mismas ha sido en el uso racional de modelos cuantitativos, la explicación del comportamiento organizacional y la identificación de intereses en la instrumentación de políticas públicas.

La gestión pública abarca tres problemáticas (Nioche, 1982): La institucional, la organización y los procesos de acción. Por lo que se refiere a la institucional, ésta se localiza dentro del sistema administrativo. La cual comprende dos vertientes, lo normativo y lo positivo. En el primero estamos hablando del derecho administrativo, y en el segundo nos estamos refiriendo a la ciencia administrativa. El terreno del deber ser y del ser, respectivamente.

Por lo que respecta a la problemática de la organización, en el ámbito normativo se encuentra la gestión y en al ámbito positivo, la sociología de las organizaciones. Estas últimas han adquirido un elevado interés entre los estudiosos de la administración pública, ya que las formas intrínsecas de organización dentro de las unidades administrativas han logrado crear un proceso administrativo paralelo al existente en la administración pública. Es decir, la sociología de la organización va más allá de la perspectiva institucional. Algunos autores inclusive han logrado desarrollar conceptos tales como la antropología organizacional.

En cuanto a los procesos de acción se refiere nos encontramos con dos perspectivas: la ciencia de las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas. Es decir, dentro del proceso y sistema administrativo el uso de las políticas públicas se localiza en los procesos de acción organizacionales. Esta situación ha modificado indudablemente el perfil y funcionamiento de la administración pública. Por lo que el cambio e innovación de las organizaciones representan una amalgama de posibilidades.

Es muy importante señalar que el uso de las políticas públicas requiere de una serie de elementos de análisis. Éstas abarcan desde su gestación hasta el impacto de las mismas, pasando por las instancias de decisión tanto institucionales como informales (relaciones políticas), como el sistema administrativo en el cual se encuentre el sistema político. Nioche señala, que dentro de los elementos de análisis de políticas públicas se encuentran la evaluación de las políticas, la investigación en la productividad de la propia administración pública y la desregulación necesaria para utilizar

nuevos métodos en las ciencias sociales. En éste último punto, se encuentra la encrucijada de Estado mínimo pero altamente funcional.

La desregulación o desreglamentación²⁰ comprende la capacidad de respuesta funcional en el proceso administrativo, la flexibilidad en las categorías organizacionales y el uso adecuado de recursos técnicos-administrativos necesarios. Al hablar de flexibilidad forzosamente se desarrolla una pugna ente la racionalidad de los procesos burocráticos con la flexibilidad en la innovación, es decir, nos encontramos ante la crítica de las teorías organizacionales que consideraban racional el uso de los sistemas administrativos,²¹ por lo que la no racionalidad se convierte en un novedoso enfoque de la teoría de la organización de la administración pública. Esta situación ha sido un debate añejo. Por un lado se encuentra la racionalidad propia del sistema burocrático versus al sistema organizacional paralelo a éste. Sin duda alguna, la racionalidad encuentra su límite y alcance en el propio recurso humano dentro de las estructuras funcionales administrativas.

Uno de los primeros autores que criticó la racionalidad en las organizaciones fue el Alemán Habermas (1980). Este autor comienza haciendo una revisión de las teorías del mundo moderno. Su teoría es conocida como la crítica de la racionalidad teleológica.²² Su visión ha sido exitosa en el estudio de las organizaciones. En especial, lo referente a la crítica en la rigidez existente en el proceso administrativo, cuando se parte de la idea de simplificar y adecuar las ciencias administrativas bajo términos racionales, cuando en las lógicas de poder y autoridad, la racionalidad no encuentra un espacio explicativo de las acciones administrativas. Este punto es lo que lleva a que la racionalidad e irracionalidad son inseparables en la Teoría de la Organización (Arellano, 1992). Es decir, ambos, racionalidad e irracionalidad aunque opuestos, son complementarios en las teorías actuales de la organización. Tal vez el ejemplo más ilustrativo sea la Teoría del Caos y Agency.

Con la llegada de la visión de Habermas, se han desarrollado las llamadas crisis de teorías y la llegada de paradigmas, la crisis de los mismos –se señala– explican a las organizaciones actuales.²³ Es decir, la realidad ha rebasado cualquier marco teórico referencial y explicativo. Para la gestión pública, esta situación no está exenta. Así, las nuevas formas de gestión deben de reconocer la crisis de los paradigmas anteriormente mencionados, por lo que las formas en cómo éstas se instrumentan, forzosamente deberán de

partir del debate modernidad-posmodernidad desarrollado por Habermas.

En síntesis, las alternativas que se gesten en la función pública deberán de ser reconocidas como inacabables. Es un proceso de constante revisión y adecuación, para explicar los principios sustantivos que conforman la administración pública. No hay que olvidar que el proceso administrativo es por definición cambiante.

III. Características mínimas para generar el cambio en la Gestión Pública

A lo largo del documento se ha señalado las formas existentes en la gestión pública, sin embargo, estas requieren de ciertos requisitos mínimos necesarios para gestar el cambio. Es decir, surge la pregunta obligada, ¿qué se requiere para lograr el cambio organizacional?, ¿cuándo y cómo hacerlo?

El cambio puede ser definido no sólo por la adecuación de nuevos esquemas administrativos, sino por el reconocimiento de que las estructuras administrativas actuales son inoperantes. La Teoría del Caos (auto-organización: caos-orden), es un ejemplo de un orden no racional dentro de una percepción racional-instrumental clásica. Este paradigma, requiere mayor profundidad de análisis para explicar el comportamiento organizacional de la administración pública mexicana. En México, pocos autores han tratado a la teoría del caos como una posible explicación a la gestión pública. La ausencia de estudios, responden tanto a factores internos como externos. El limitado conocimiento de estos nuevos paradigmas (tal como es la Teoría del Caos), sin embargo, presenta una veta de investigación interesante que puede contribuir al mejor conocimiento de las organizaciones de la gestión pública.²⁴

Partiendo de lo anterior es necesario comenzar por reconocer en qué estado o grado, se encuentra la gestión pública en México. Para ello el análisis del aparato público y de su marco de actuación es determinante. El marco de actuación de la administración pública, no se limita al proceso administrativo sino que incluye la llamada reforma del estado. De hecho, el cambio administrativo para que sea exitoso debe de ser producto de la reforma del Estado. El estudio por definición será temporal.

Ésta tiene como vertiente la revisión del perfil de la administración pública, tanto en sus insumos como en su proceso y en su resultado. Es necesario considerar

los límites de acción de la actividad pública y de la actividad privada. Para ello, hemos dividido en varias fases *la gestación del cambio organizacional* en la administración pública.

a) *El origen del cambio*. En este primer punto se requiere reconocer con claridad, cual es el origen que provoca un desajuste en la actividad pública. Para ello, se sugieren siete criterios de análisis.²⁵ El primer criterio es el del realismo, el cual comprende una clara identificación del origen del cambio. En segundo término, tenemos la selectividad, la cual hace énfasis en la selección y depuración del origen del cambio. El énfasis en los resultados (eventuales) permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen), así como la necesidad de incluir mayor pragmatismo en las mismas. El cuarto criterio, se refiere al reconocimiento de la heterogeneidad. La diversidad es punto de partida imprescindible en la identificación del cambio, éste se acentúa con la llamada globalización de la economía. El quinto criterio es el de la autonomía y descentralización con responsabilidad. En éste, se reconoce que el cambio no sólo tiene su origen en la propia gestión pública, sino que también dentro de las esferas sociales, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentre inmerso. El sexto criterio es de la flexibilidad, en el cual no sólo se requiere ser flexible en los procesos administrativos, sino en la identificación y reconocimiento del cambio. El último criterio, es el de la transparencia. Éste permite incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, tal y como lo señala Cabrero. La flexibilidad tiene una connotación especial en la administración pública mexicana, puesto que una de las características que presenta la administración pública mexicana es la rigidez en sus procesos.

b) *Canalización del cambio*. Teniendo como marco teórico el enfoque de sistemas, la canalización del cambio se ubica en la llamada "caja negra" o procesador del sistema. Es decir, nos encontramos dentro del proceso decisorio de la administración pública. La canalización del cambio puede desarrollarse a través del funcionario estratega.²⁶ Este funcionario "tipo" es el catalizador entre el contexto y la organización, con el auxilio del funcionario coordinador, la canalización del cambio puede encontrar los canales institucionales necesarios para su óptima locación. La flexibilidad y el realismo son criterios necesarios en esta fase. Uno de los ejemplos que mayormente ilustran la necesidad de canalizar el cambio en la nueva gestión pública, lo ejemplifica la participación ciudadana. Las comunidades han comenzado a demandar una mayor respon-

sabilidad de los funcionarios en el accionar público. En este punto es necesario determinar la forma cómo se debe abordar la relación gobierno-sociedad. Es decir, bajo qué parámetros estudiarla en el proceso de la canalización del cambio. Uno de los modelos más usados ha sido el de la interdisciplinariedad (Mainzer, 1994). Este concepto ha permitido que la administración pública sea vista como una disciplina integral, no exclusiva ni definitiva, aunque no sea del todo comprensivo. Es decir, la propia disciplina por su definición reconoce la necesidad del cambio. La forma en la que se canaliza éste requiere precisamente de la interdisciplinariedad. Los círculos académicos han identificado esta situación, aunque entre los funcionarios, aún se rigen por criterios más rígidos y estructurados.

Dentro de esta canalización del cambio nos encontramos con la necesidad de encontrar un esquema metodológico que incorpore por lo menos seis criterios. El propósito, la validez, el impacto (comprobación de la teoría), impacto-causalidad, importancia y desarrollo de la misma. Estos criterios no son excluyentes, ni definitivos pero son los mínimos necesarios para este punto en la gestación del cambio.

c) Instrumentación del cambio. Una vez localizada la canalización del cambio, se requiere implementar el mismo. Para ello, se requiere definir el enfoque público institucional del proceso gerencial. La gerencia representa el punto nodal y eje rector de la implementación del cambio (Cabrerero, 1995). Diversas características pueden definir el proceso gerencial:

1. *Regularidad.* Ésta se refiere al sentido de la recurrencia y de la tarea o función desarrollada.

2. *Ciclos de actividad.* Son las rutinas y subrutinas y las expectativas en la forma como se dan las actividades que enmarcan el proceso gerencial.

3. *Interacción.* La gente, con su particular lectura de la tarea o función, la misión de la organización, la agenda personal y el medio ambiente, que juntos vienen a desarrollar sus respectivas tareas y funciones.

4. *Resultado orientado.* Algunos resultados y/o productos se identifican con el proceso gerencial, por ejemplo, la documentación presupuestal, la acción de personal, la regulación, entre otros.

En la instrumentación del cambio se requiere la formalización de las políticas públicas en cuanto a sus iniciativas se refiere. No hay que olvidar que el cambio tiene mucho de iniciativa. En la instrumentación se requiere que el proceso de toma de decisiones sea

orientado bajo criterios eficientistas, con la coordinación y estrategia de la propia misión organizacional. Las decisiones, al ser orientadas bajo un criterio de eficiencia, requieren ser cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos.

En un proceso ex-post de la instrumentación del cambio se requiere un proceso de consulta rutinario, respecto a la calidad de la gestión pública. Es decir, el aparato público requiere operar e instrumentar el cambio con el pleno equilibrio y reconocimiento de las demandas sociales.

d) Hacia la innovación. El cambio, no se limita a una serie de adopción de políticas o tareas diversas, sino que requiere que éstas superen a las que actualmente existen. La innovación comprende aspectos tales como, una mejoría en la coordinación tanto entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical. La coordinación permite una mejoría en la jerarquización de la gestión pública.

Otro punto (dentro de la innovación) es la descentralización y desconcentración. Para el caso mexicano, ambas políticas han adquirido mayor relevancia desde la década de los ochenta. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana (Lahera, 1994). El fortalecimiento regional incluye cuatro grandes vertientes:

- a) Fortalecimiento de la gestión pública.
- b) Fortalecimiento de los servicios públicos.
- c) Fortalecimiento de las finanzas locales.
- d) Fomento en la participación ciudadana.

Los cuatro puntos anteriores sirven como ejes rectores en las políticas de descentralización y desconcentración. Para el caso mexicano la innovación, se ha concentrado en el ámbito financiero. Tal es el caso del llamado federalismo fiscal.²⁷

Tal vez no sea reiterativo señalar, que el fortalecimiento de las gestiones públicas locales es el punto de partida en la innovación. Para ello, se requiere delegar mayores facultades, funciones y tecnologías administrativas. En México, han comenzado a gestarse gobiernos locales innovadores, estos definidos por su adaptabilidad, flexibilidad y óptimo funcionamiento en el servicio público.

En el proceso de la innovación, se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. Para ello son tres las líneas de acción: Capacitación, remuneración y relaciones laborales. Por lo que se

refiere a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, así como fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos. Sin embargo, para lograr una óptima capacitación se requiere de un diagnóstico integral y sistematizado del quehacer típico del funcionario. En cuanto a las remuneraciones se refiere, ha sido un problema añejo la falta de sueldos y salarios óptimos para el personal público. Como se dijo anteriormente, la experiencia de los ajustes estructurales tuvieron un impacto negativo en el gasto público, sobre todo en el gasto corriente. Para lograr una óptima remuneración no sólo se requiere incrementar el ingreso personal sino que diferencie y catalogue el desempeño de las actividades en el sector público. El contexto en el que se encuentra inmerso nuestro país, obliga a un replanteamiento de este punto. Por último, las relaciones laborales, requieren un mejoramiento en los sistemas de información existentes. En nuestra década el uso y la importancia de la información serán determinantes en el desempeño de la gestión pública. En este punto en particular, se requiere una política integral para su mejoramiento.

Dentro de las características mínimas señaladas en la innovación, es importante reconocer que la innovación es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993).



IV. Hacia una Gestión Pública Innovadora: Recomendaciones y Reflexiones Finales

A lo largo de este documento se han señalado diversas aristas de análisis en torno al papel de la gestión pública. Dentro de las aproximaciones necesarias para realizar un modelo efectivo decisional, se requieren adaptar cinco opciones tipo, según (Clayton, 1993):

a) *Decisión gerencial autónoma.* En este tipo de decisión el administrador requiere resolver el problema sin la consulta del público. Este tipo de decisiones mayormente se realizan, a nivel operativo.

b) *Decisión modificada de la autonomía gerencial.* En este segundo tipo, se busca que el administrador localice la información necesaria de los segmentos del público, se informe de ideas y sugerencias, para que la decisión tomada refleje la influencia del grupo. Este segundo tipo es común dentro de los niveles coordinadores.

c) *Consulta pública segmentada.* El administrador comparte el problema en forma separada con segmentos del público, también obtiene ideas y sugerencias.

d) *Consulta pública unitaria.* El administrador comparte el problemas con el público, como un grupo único.

e) *Decisión pública.* En este tipo de decisiones el administrador comparte el problema con el público en su conjunto. Así, el administrador y la comunidad buscan alcanzar un acuerdo en las soluciones. Este tipo de decisiones son comunes en el nivel estratégico.

Las cinco modalidades presentadas en el proceso decisorio son importantes ante la nueva gestión pública. Identificar la forma en la que el proceso decisorio se lleva a cabo permite y fomenta el desarrollo de instrumentos administrativos, peculiarmente necesarios en la nueva gestión.

La gestión pública innovadora debe de reconocer cuatro niveles de profundidad.²⁸ Según Cabrero y Arellano, los niveles de innovación son:

1. *Funcional.* Éste se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos.

2. *Estructural.* Éste se refiere a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.



Foto: Alejandro Zarur Osorio

3. *Comportamental*. Éste se refiere a las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.

4. *Relacional*. Éste se refiere a nuevas formas de relación: organización-sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Los cuatro niveles de innovación, permiten identificar en que grado se logra mejorar la gestión pública, con la adopción de modelos decisionales.

Comentarios finales

A lo largo del artículo se han presentado una serie de puntos de análisis en torno a la innovación de la gestión pública. El tema permite estudiarlo desde distintas ópticas, como se señala a continuación:

1) El reconocimiento del papel que tiene la administración pública ante los nuevos retos.

2) La importancia de la internacionalización de la economía, la cual ha propiciado una reestructuración de los Estados.

3) Los análisis que ha desarrollado la teoría de la organización, para explicar las formas de gestión pública existentes.

4) La necesidad de identificar las características mínimas necesarias para generar el cambio en la gestión pública. Con ello, haciendo énfasis en los cambios internos y externos.

5) La conceptualización peculiarmente necesaria de la innovación como medio para alcanzar el desarrollo organizacional del sector público.

V. Conclusiones

Después de la lectura de este documento, podemos señalar diversos puntos necesarios a considerar en materia de innovación y cambio en las organizaciones públicas. El papel de la administración pública, ha sufrido una serie de transformaciones a nivel mundial. Las principales causas han sido: el triunfo del neoliberalismo, la caída de los regímenes comunistas, la experiencia en los ajustes estructurales y el ascenso de los movimientos democráticos. Las cuatro vertientes, han transformado la concepción y funcionalidad de la administración pública. El proceso tiene mayor impacto en aquellos países que presentan estructuras administrativas rígidas que impiden el flujo de cambios

organizacionales. Hay que dejar muy en claro que las cuatro causas arriba señaladas son bajo una perspectiva meramente internacional. A estas habría que añadirles las causas internas. Dicho análisis sería propósito de otro estudio.

Las nuevas vertientes en las que la administración pública mexicana ha comenzado a presentar, se deben a diversos factores. En este documento, el objetivo ha sido relacionarlos con el impacto internacional. Estamos aún en un proceso de gestación de estas vertientes administrativas, dado el factor tiempo será necesario en un futuro hacer una evaluación y análisis de impacto de las formas como empiezan a operar las políticas públicas en México. Podemos señalar, *a priori*, que las tendencias apuntalan a un tipo de servidor público más estrategia que procesador de demandas (bajo la perspectiva del "Enfoque de sistemas"). Es decir, el funcionario público se ha convertido, más que en un generador de cambio en el catalizador del mismo, dados los espacios que incrementalmente la ciudadanía ha ido adquiriendo en los procesos de la gestión pública. Es decir, nos estamos acercando más a una gestión pública, que a una gestión gubernamental. Nuevamente, el debate entre los límites de lo privado y lo público está presente.

Los servidores públicos en México enfrentan retos más complejos. La responsabilidad (*accountability*) ha dejado de ser una moda administrativa, para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa. Para poder enfrentar y tener un mejor acercamiento de lo que hoy en día es la función de la administración pública, es necesario, aunque no suficiente, reconocer los paradigmas de la administración pública, teorías como la del caos y modernidad-posmodernidad se han convertido en referencias obligadas.

El cambio organizacional en la administración pública, y la eventual innovación es multi-causal. Las etapas del cambio; origen, canalización, instrumentación e innovación tienen características peculiares que no necesariamente llevan un seguimiento racional. Es decir, cada fase requiere de análisis específicos para abordar su estudio. Las etapas demandan un conocimiento multidisciplinario como lo hemos visto a lo largo del documento, las políticas públicas pueden ser un acercamiento adecuado, aunque no la panacea. En este sentido, estamos parafraseando a Umberto Eco ante una "Obra Abierta". Las perspectivas de la gestión pública están aún por escribirse. Los puntos no son definitivos, hacerlo así implicaría negar la misma dinámica del cambio, la cual sólo podrá identificarse y lograrse en el sector público, a través de la identifica-

ción de las áreas que lo requieran. Sin embargo, el cambio e innovación de la gestión pública es un proyecto aún inacabado. Tal vez sea un reflejo del debate de la modernidad-posmodernidad.

Notas

- ¹ Véase los análisis de Offe y Bell, entre otros.
- ² Fukuyama, Francis, *The End of the History?*, USA, 1992.
- ³ Para mayor profundidad de éste tema, véase: Turrent, Isabel, *El Deshielo del Este*, edit. Vuelta, México, 1992.
- ⁴ La llamada década perdida de acuerdo a la CEPAL.
- ⁵ En México comenzó a implementarse el ajuste estructural a mediados de los 80, sin embargo, existen países que todavía están en proceso de implementación, tal es el caso de la región SubSahara del continente Africano.
- ⁶ Éste comenzó a ser diseñado a raíz del Plan Baker en 1985.
- ⁷ Para mayor profundidad del llamado ajuste estructural, véase: Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*. The Brookling Institution, Washington, USA., 1993.
- ⁸ De acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- ⁹ OCDE, *México: A Survey 1991-1992*, París, Francia, 1993.
- ¹⁰ SECOGEF, *Public Administration in MEXICO Today*. SECOGEF-FCE, México, 1993, p. 28.
- ¹¹ Para mayor profundidad, véase: Herrera, Alejandro, "La Privatización como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales", en *Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés-UIA, México, capítulo VII.
- ¹² El concepto de la tercer ola es de: Huntington, Samuel, *The Third Wave*. The Oklahoma University Press, USA., 1992.
- ¹³ Cabrero, 1995: 19.
- ¹⁴ Para mayor profundidad, véase: Herrera, 1994.
- ¹⁵ Clay, 1994.
- ¹⁶ En el sentido usado por Gaebler y Osborne.
- ¹⁷ Cabe destacar que originalmente el término en inglés es "accountability", éste abarca ámbitos más amplios de la propia responsabilidad.
- ¹⁸ Para mayor profundidad, véase: Bell, Daniel, *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, Alianza, México, 1990.
- ¹⁹ Para mayor análisis de la responsabilidad, véase el artículo de Coyle, 1987.
- ²⁰ En francés conocida como Déréglementation.
- ²¹ Estos van desde los análisis de Weber.
- ²² Arellano, 1992: 15.
- ²³ Para mayor profundidad, véase Ávalos, 1994.
- ²⁴ Un autor que ha trabajado esta teoría en México, es David Arellano (1992).
- ²⁵ Estos criterios son desarrollados por Lahera, 1994.
- ²⁶ Éste anteriormente señalado.
- ²⁷ Para mayor profundidad de este tema véase "Reflexiones y alternativas sobre federalismo fiscal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 48, 49 y 50. INAP, México, 1995.
- ²⁸ Cabrero y Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y Política Pública*, vol. II, No. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993, pp. 59-86.

Bibliografía

- Arellano Gault, David, "Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia Nuevos Paradigmas", Documento de Trabajo 6, Administración Pública, CIDE, México, 1992.
- Arellano y Cabrero, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, Vol II, No.1, enero-junio, CIDE, México, 1993, pp. 59-89.
- Avalos Aguilar, Roberto, "La Crisis de los Paradigmas en la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, No. 86, INAP, México, 1994.
- Bell, Daniel, "Las Contradicciones Culturales del Capitalismo", Alianza Editorial- CONACULTA, México, 1990.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México, 1995.
- Clay, Joy, "Public-Institutional Processes: Beyond Conventional Wisdom about Management Processes", en "Administration and Society", Vol 26, No. 2, August, USA, 1994, pp. 236-251.
- Clayton Thomas John, "Public Involvement and Governmental Effectiveness", en "Administration and Society", Vol 24, No. 4, February, USA, 1993, pp. 444-469.
- Coyle, Carmel, "Public Administration and the Theory of Accountability", en "Administration", Vol 35, No. 2, Dublin, Irlanda, 1987, pp. 107-117.
- Crozier, Michel, "El Cambio en las Organizaciones Públicas", en "Gestión y Política Pública", Vol I, No.1, Julio-diciembre CIDE, México, 1992, pp. 93-102.
- Dupuy & Thoenig, "Sociologie de l'Administration Française", Armand Colin, Francia, 1983.
- Fukuyama, F., "The End of the History and the Last Man", Prentice Hall, USA, 1992.
- Gaebler & Osborne, "Reinventing Government", Adisson Wesley, USA, 1992.
- García Pelayo, Manuel, "Burocracia y Tecnocracia", Alianza Editorial, España, 1988.
- Habermas, J., "Teoría de la Acción Comunicativa", Taurus, Buenos Aires, 1980.
- Herrera, Alejandro, "A Review and Critique of the Economic Theory of Democracy", University of Warwick, UK, 1994.
- Ibarra & Montañó, "Teoría de la Organización y Administración Pública", en "Gestión y Política y Pública", Vol I, No.1, Julio-diciembre CIDE, Mexico, 1992, pp. 49-75.
- Lahera, Eugenio, "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en "Revista de la CEPAL" No. 52, abril, Santiago de Chile, 1994, pp. 33-47.
- Lustig, Nora, "México: La Transformación de una Economía", FCE, México, 1994.
- Mainzer, Lewis, "Public Administration in Search of a Theory: The Interdisciplinary Delusion", en "Administration and Society", Vol 26, No. 3, November, USA, 1994, pp. 359-394.
- Nioche, Jean Pierre, "Science Administrative, Management et Public et Analyse des Politiques Publiques", en "Revue Française d'Administration Publique", No. 24, Octubre-Décembre, Francia, 1982, pp. 9-24.
- Offe, Claus, "Contradicciones del Estado de Bienestar", Alianza Editorial, México, 1990.
- Ospina Bozzi, Sonia, "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en "Gestión y Política Pública", Vol II, No.1, enero-junio, CIDE, México, 1993.
- Peters & Linder, "Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos", en *Gestión y Política Pública*, Vol II, No.1, enero-junio, CIDE, México, 1993, pp. 5-34.
- Pettigrew, Andrew, "The Creation of Organisational Cultures", Brussels, ESIAM, Bélgica, 1979.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal", IAPEM, México, 1993.