

ISSN 1606-8459

Gestión y estrategia

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 21

ENERO - JUNIO 2002



Globalización, efectos en el sector público y en las organizaciones

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



Rector General

Dr. Luis Mier y Terán Casanueva

Secretario General

Dr. Ricardo Solís Rosales

Rector de la Unidad Azcapotzalco

Mtro. Víctor M. Sosa Godínez

Secretario de la Unidad

Mtro. Cristián E. Leriche Guzmán

**Director de la División de Ciencias Sociales
y Humanidades**

Lic. Guillermo Ejea Mendoza

Secretaria Académica de la División

Dra. Susana Nuñez Palacios

Jefe del Departamento de Administración

Mtro. Pedro Martínez Martínez

Gestión y estrategia

Comité Editorial

Presidente

Pedro Martínez Martínez

Arturo Sánchez Martínez

Isabel Font Playán

Luis Ureña Gutiérrez

María Guadalupe Huerta Moreno

Rebeca Pérez Calderón

Asesores externos

David Arellano Gault

Darío Salinas Figueredo

Luis Montaña Hirose

Ricardo Uvalle Berrones

Diseño de portada

Ediciones y Gráficos Eón, SA de CV. / Noemí R. Tenorio L.

Fotografía de portada: Photo Disc Resource Book 5

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, SA de CV, Av. México-Coyoacán 421,

Col. General Anaya, 03330 México, D.F.

Tel. 5604-7263

Tiraje: 1 000 ejemplares.

Distribución: Mtra. Begoña Arteta Gamerdingier,

Coordinadora de Publicaciones de DCSH, UAM-A.

Gestión y estrategia

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN

NÚMERO 21

ENERO-JUNIO 2002

ÍNDICE

2 Presentación

4 Sumario

ARTÍCULOS

7 Presupuestos públicos ¿instrumento político o del desarrollo?

Cristina Teresa Penso D'Albenzio

Galileo Acosta Tovar

17 Elementos de la teoría organizacional para abordar la reforma bancaria del Estado mexicano y el cambio en las instituciones crediticias (1990-2001)

Héctor Rogelio Nuñez Estrada

28 Comunicación política en la era de la globalización

Murilo Kuschick

37 Reflexiones acerca de la creatividad en la solución de problemas en las organizaciones

María Teresa Godínez Rivera

Rebeca Pérez Calderón

48 La importancia de la gestión del conocimiento en las organizaciones ante la globalización

Maricela López Galindo

Silvia Ofelia Pérez Rueda

PRESENTACIÓN

Con el número 21 de nuestra revista, que hoy presentamos, seguimos avanzando en el objetivo de poner al corriente la periodicidad, y elevar la calidad de la misma.

Éste órgano de difusión se perfila como un excelente instrumento para que nuestros profesores difundan sus investigaciones, a la vez que cumple con una función igualmente importante: la de vincularnos con investigadores de otras instituciones con los cuales se comparten experiencias y se fortalecen los lazos de interés común en el ámbito académico.

Bajo el título de *Globalización, efectos en el sector público y en las organizaciones*, este número se introduce en los problemas más apremiantes de la sociedad contemporánea. Temas como el del presupuesto público, la teoría organizacional, la política y la comunicación son analizados desde diferentes perspectivas, llegando a conclusiones que, como en todo proceso de conocimiento, despiertan polémica, y en eso radica la riqueza de dicho proceso.

En el primer artículo, *Presupuestos Públicos ¿Instrumento Político o del Desarrollo?*, Cristina Teresa Penso D'Albenzio y Galileo Acosta Tovar nos invitan a reflexionar sobre una tarea en la cual, como ciudadanos, tenemos la oportunidad de participar, pero que en nuestros días hemos relegado –quizá por negligencia o por desconocimiento– a nuestros representantes: la elaboración y el destino de los presupuestos públicos.

Los autores evocan un supuesto debate entre Maquiavelo y Montesquieu que Maurice Joly presentara en 1974, y Joly los utiliza precisamente a ellos porque sus conceptos permanecen tan vigentes y válidos en nuestros días como entonces, y el artículo concluye con un estudio del caso de la ciudad de Porto Alegre, Brasil: una experiencia exitosa, producto de la participación ciudadana en la búsqueda de justicia social.

Por su parte, Héctor Rogelio Núñez Estrada desglosa en el segundo artículo los efectos de la reforma financiera que a lo largo de 10 años llevaron a la banca mexicana a la quiebra. Analiza los efectos de la reforma financiera y la serie de factores que desembocaron en la profunda crisis sufrida por México en 1994 y, finalmente, en el denominado “efecto tequila”.

Por increíble que parezca, según señala el autor Nuñez Estrada, *“los actores supervisores y de inspección y vigilancia.... no quisieron actuar oportunamente cuando el problema se iniciaba y crecía, sino que empezaron a actuar a partir de la explosión de la quiebra bancaria.”* Como resultado de esta negligencia, los mexicanos habremos de pagar las consecuencias durante los próximos 30 años.

En *Comunicación Política en la Era de la Globalización*, Murilo Kuschick plantea la importancia que los medios masivos de comunicación han adquirido a la luz de la globalización en la promoción de la imagen de los políticos y para la eventual aceptación de sus propuestas, y lo ilustra con ejemplos concretos: el uso que Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles hicieron de los medios durante sus respectivas candidaturas en el Distrito Federal, y sus repercusiones.

El siguiente artículo de María Teresa Godínez y Rebeca Pérez Calderón nos presenta un estudio del proceso creativo que ha dado lugar a nuevos modelos administrativos a través de los medios de producción. La hipótesis parte de analizar el origen y la evolución del hombre a través de sus organizaciones desde los tiempos prehistóricos hasta nuestra era, pasando por el esclavismo, el sistema feudal y la Revolución Industrial, entre otros.

Finalmente, se anotan los aspectos relevantes del proceso creativo: las teorías, el proceso y la aplicación de la creatividad en la solución de problemas, así como los mitos y realidades que influyen en la percepción de la gente.

Por último, Maricela López Galindo y Silvia Ofelia Pérez Rueda nos brindan un panorama de la posición que guardan las empresas en el ámbito mundial actual, para hacernos conscientes del papel que el conocimiento de la gente (habilidades, cultura, valores, entre otros) está adquiriendo en este contexto: se convierte en un bien cuyo valor está desplazando al de los bienes fijos en la nueva estructura empresarial.

De ahí que la utilización de conocimiento en todos los procesos se plantee como la respuesta a los nuevos retos que encaran los empresarios ante la globalización. La importancia de “la gestión del conocimiento en las organizaciones ante la globalización”, estudia desde diversos puntos de vista las características y las posibilidades para desarrollar el potencial de la gente en las empresas.

Mtro. Pedro Martínez Martínez
Jefe del Departamento de Administración

ARTÍCULOS

7 Presupuestos públicos ¿instrumento político o del desarrollo?

Cristina Teresa Penso D'Albenzio

Galileo Acosta Tovar

Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Al enfrentar las ideas de Maquiavelo y Montesquieu (a más de un siglo de su generación), podemos percibir que muchas cuestiones sobre los presupuestos públicos son aún válidas en las discusiones actuales. A la luz de sus teorías analizamos la forma en que se elaboran y manejan los presupuestos en nuestro país hoy en día, así como la importancia y la repercusión de estas decisiones.

Se analizan además los pros y contras de la participación ciudadana en los presupuestos públicos y se estudia el caso de Porto Alegre, Brasil, y su posible aplicabilidad en otros países.

7 Public Budgets, an instrument for politics or for development?

Cristina Teresa Penso D'Albenzio

Galileo Acosta Tovar

Professors and researchers of Administration Department of UAM-A

Confronting the ideas of Machiavelli and Montesquieu (more than 100 years after they were conceived), we can perceive that many issues on public budgets are still valid in today's discussions. In the light of their theories, we analyze the way in which budgets are made and managed in our country nowadays, as well as the importance and repercussion of these decisions.

Besides, the pros and cons of citizens' participation in public budgets are analyzed, and we present the case of Porto Alegre, Brazil, and the possibility of its application in other countries.

17 Elementos de la teoría organizacional para abordar la reforma bancaria del Estado mexicano y el cambio en las instituciones crediticias

Héctor Rogelio Nuñez Estrada

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Se estudian las causas de las fallas en la reforma bancaria en México que culminó con la quiebra financiera de 1995, sobre la base de diferentes aspectos de la teoría organizacional.

Esta reforma tuvo dos etapas: la primera, de 1990 a 1994, en la cual se posibilitó la reprivatización de la banca y las expectativas de crecimiento no se concretaron, culminando en el llamado "efecto

tequila"; y la segunda etapa, que inició en 1995, y que en gran medida se abocó a resolver los problemas creados por la crisis mencionada.

Los cambios del entorno organizacional, decisiones equivocadas, y una apreciación errónea por parte de las autoridades financieras gubernamentales fueron, entre otras, las razones de un cambio organizacional fallido, a raíz de la cual la reorganización bancaria se convirtió en un proceso fuera de control.

17 Elements of the organizational theory to address the banking reforms in the Mexican State and the change in credit institutions

Héctor Rogelio Nuñez Estrada

Professor and researcher of Administration

Department of UAM-A

The causes for the failures in the banking reform in Mexico that resulted in the financial crack of 1995 are studied, based on different aspects of the organizational theory.

This reform had two stages: the first, from 1990 to 1994, where the re-privatizing of banks was allowed and the expectations of growth were not fulfilled, resulting in the so called "tequila effect". And the second stage, which began in 1995, and was mostly dedicated to solving the problems created by this crisis.

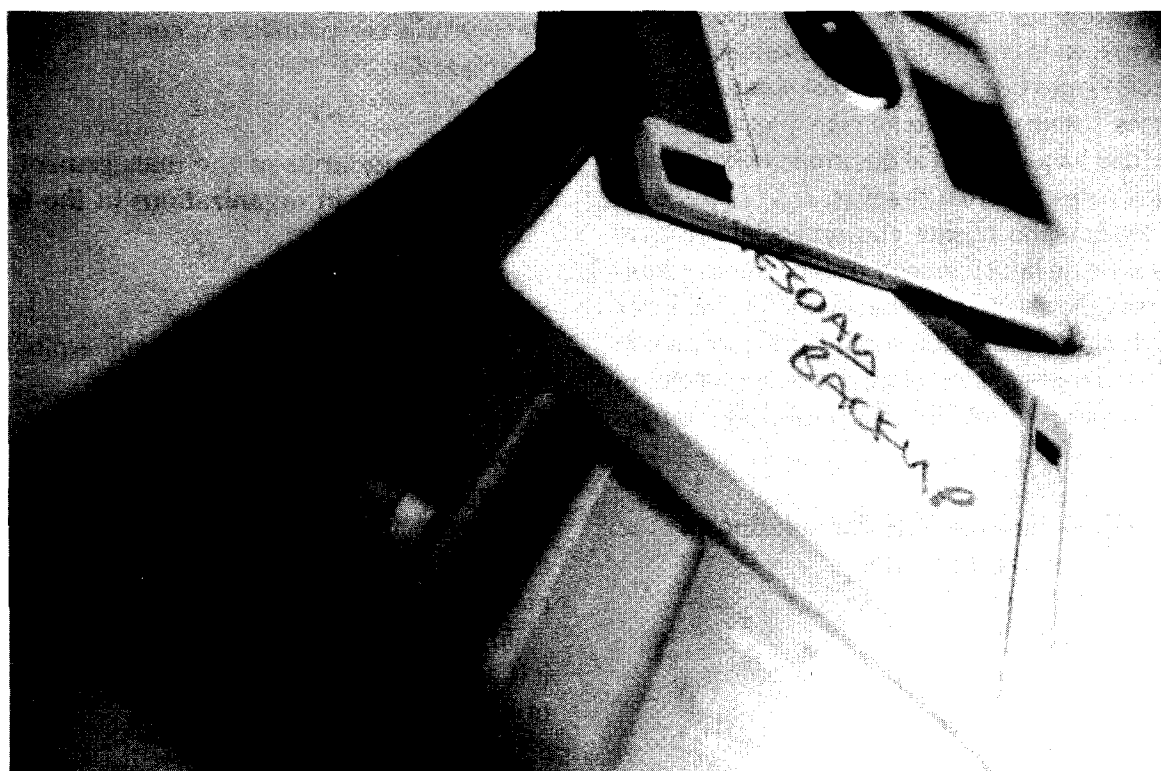
Changes in the organizational environment, wrong decisions, and a mistaken appreciation from the financial authorities of the government were, among others, the reasons for a failed organizational change, from which the reorganization of the banks became an out-of-control process.

28 Comunicación política en la era de la globalización

Murilo Kuschick

Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM-A

El objetivo del presente artículo es señalar algunas de las modificaciones que se han inscrito en el ámbito del subsistema político-electoral mexicano al alterarse la relación entre los países a partir del proceso globalizador. Pese a que la política trate de asuntos de índole local, existe un conjunto de condiciones que si bien antes no eran trascendentales en el acontecer político —como es el caso de la percepción de la popularidad y de la imagen de los políticos—, se han vuelto un elemento fundamental, ya que sin ellos los políticos no pueden aspirar, como en el caso de México, a un puesto de representación popular, fenómeno que no existía con estas connotaciones anteriormente.



28 Politics communications in the globalization era

Murilo Kuschick

Professor and researcher of Sociology

Department of UAM-A

The objective of this article is to list some of the changes that have occurred in the political-electoral environment of Mexico as the relationship between countries has been altered as a result of the globalization process. Despite the fact that politics deal with local matters, there is a group of conditions which, although they were not transcendental in the political everyday life –as is the case with the perception of popularity and the image of politicians– they have become a fundamental element since, without them, politicians cannot strive, such as is the case in Mexico, to a position of popular representation, a phenomenon which did not exist previously with these conditions.

37 Reflexiones acerca de la creatividad en la solución de problemas en las organizaciones

María Teresa Godínez Rivera

Rebeca Pérez Calderón

Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

Una descripción de la creatividad a través de los modos de producción y los aspectos relevantes que estimulan o entorpecen la creatividad, y un análisis histórico de las necesidades que han llevado al hombre a crear los diversos sistemas de producción y el papel que la creatividad ha jugado en el desarrollo de las teorías organizacionales y administrativas.

Todo ser humano cuenta con potencial creativo, pero una serie de limitaciones y restricciones –adquiridas, la mayoría de ellas– le impide incrementar esta capacidad; sin embargo, un estudio del proceso de la creatividad muestra cómo ésta puede aprovecharse al máximo para la solución de problemas en las organizaciones.

37 Reflections on creativity for solution of problems in organizations

María Teresa Godínez Rivera

Rebeca Pérez Calderón

Professors and researchers of Administration Department of UAM-A

A description of creativity through the modes of production, and the relevant aspects that stimulate or hamper creativity, and a historical analysis of the needs which have led man to create the different systems of production and the role that creativity has played in the development of organizational and managerial theories.

Every human being has a creative potential, but a series of limitations and restrictions –most of them acquired– keeps them from increasing this ability; nevertheless, a study of the creativity process shows how to take full advantage of it to solve problems in the organizations.

48 La importancia de la gestión del conocimiento en las organizaciones ante la globalización

Maricela López Galindo

Silvia Ofelia Pérez Rueda

Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

Las organizaciones, dentro del actual contexto de globalización, tienen la necesidad de crear ventajas competitivas sostenibles en el tiempo, y descubren que sus activos intangibles son los que aportan verdadero valor, generándose así la Gestión del Conocimiento.

Para lograr una efectiva gestión del conocimiento es necesario compatibilizarla con la estrategia de la organización.

48 The importance of the management of knowledge in organizations in the face of globalization

Maricela López Galindo

Silvia Ofelia Pérez Rueda

Professors and researchers of Administration Department of UAM-A

Organizations, within the current context of globalization, have the need to create competitive advantages that are sustainable throughout time, and discover that their intangible assets are the ones contributing true value, thus generating the management of knowledge.

To achieve an effective management of knowledge it is necessary to make it compatible with the strategy of the organization.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS

¿INSTRUMENTO POLÍTICO O DEL DESARROLLO?

Cristina Teresa Penso D'Albenzio
Galileo Acosta Tovar

Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Introducción

La gran deuda pública interna y externa así como las exigencias de la apertura externa de preservar la disciplina fiscal, establecen restricciones a los presupuestos públicos. Con el argumento de que el desarrollo exige esfuerzos, cobra fuerza la idea de los presupuestos equilibrados y se justifica la disminución de los gastos públicos. Por ende, el rechazo de la expansión del gasto público por sus efectos adversos sobre la economía incide en los gastos sociales y tiene un impacto desfavorable sobre las condiciones de vida de la gran mayoría de la población del país.

En el presente trabajo se invita a la reflexión sobre algunos problemas cruciales en relación con los presupuestos públicos. En primer lugar se cuestiona su contribución para hacer viable el desarrollo. Posteriormente se analiza la posibilidad de llevar a la práctica un proceso presupuestal de características incluyentes, que incorpore no sólo la opinión de los ciudadanos, sino su participación en las decisiones sobre la asignación de recursos para el desarrollo.

Para exponer las divergencias de opiniones con relación a los usos de los presupuestos, se recurre a una conversación imaginaria entre dos importantes filósofos del pensamiento político occidental: Maquiavelo y Montesquieu. En la obra *Diálogo en el Infierno*, su autor Maurice Joly confronta los puntos de vista atribuidos a ambos pensadores respecto al gobierno y las finanzas públicas. Aun cuando dicha obra fue escrita en 1864, muchas de las afirmaciones y discusiones del texto presentan gran similitud con hechos presentes.

La creciente exigencia de la sociedad civil de participar en las decisiones de gobierno se refuerza al mismo tiempo con la necesidad de incorporarla para resolver los problemas sociales que se agudizaron con la disminución del gasto público. Estos requerimientos han rebasado las características de los presupuestos públicos tradicionales, planteándose la necesidad de nuevos esquemas que permitan facilitar el acceso ciudadano a las decisiones presupuestales. Respecto a esto, se exponen algunos puntos esenciales de experiencias exitosas en la elaboración de presupuestos públicos participativos, como es el caso de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, y se revisa su replicabilidad para el caso de México.

¿Un debate del pasado?

Maurice Joly coloca frente a frente a Maquiavelo y a Montesquieu, y resulta muy interesante que el debate de las ideas de estos dos personajes permanezca vigente al día de hoy, y las preocupaciones en torno a los presupuestos y al manejo de los fondos públicos de entonces a la fecha no varíe mucho en esencia.

En dicha conversación, muchas de las opiniones vertidas por Maquiavelo exaltan a Montesquieu, hombre de un mundo político muy distinto de aquel en el que se desarrolló Maquiavelo. No obstante, aun cuando a partir de la discusión podemos darnos cuenta de que, si bien los puntos de vista de un hombre proveniente de la época de las monarquías absolutistas entran en contradicción en más de un aspecto con los vertidos por un pensador que corresponde a la época de las revoluciones europeas del siglo XVIII, también podemos percibir que muchas cuestiones perduran en las discusiones actuales.

Montesquieu, que representa la razón y al mundo ideal del “deber ser” de los Estados contemporáneos, trata de convencer a Maquiavelo que para tener un sistema financiero perfecto debe haber un control y publicidad sobre los gastos gubernamentales.

Plantea también que el presupuesto de ingresos (los impuestos o tributos) debe establecerse teniendo en cuenta las necesidades de los gobernados antes que las pretensiones de los gobernantes. Menciona que se debe poner especial cuidado en el empleo de los fondos, así como en quienes resultarán beneficiados con las erogaciones gubernamentales, es decir, la tarea gubernamental no sólo debe ser cobrar impuestos sin antes saber para qué van a ser utilizados. Se necesita saber cuánto dinero se va a emplear y para qué usos prioritarios no superfluos se van a emplear antes de poder recaudarlos.

Otros dos aspectos que enfatiza Montesquieu respecto al sistema presupuestal, en los que se expresa “la perfección del sistema financiero” (Joly, 1974:175) según el propio Montesquieu, son el *control* y la *publicidad*. Este último aspecto saca a la luz las entradas y salidas de la riqueza pública en manos del gobierno. Todo lo anterior desemboca en el hecho de que los gobiernos tienen la necesidad de organizar sus finanzas de tal manera que se presente un equilibrio entre las entradas y salidas.

El principio de la publicidad es, en opinión de Montesquieu, una conquista moderna, y su consagración se operó con el gobierno democrático. En el

pasado el presupuesto era un documento secreto para conocimiento de un pequeño círculo de confianza del monarca. El principio de la publicidad del presupuesto, teóricamente exige que las diversas fases de su ejecución se verifiquen públicamente, de modo que todo el mundo tenga la posibilidad de formarse idea sobre la administración financiera gubernamental.

Control y publicidad, para Montesquieu, son aspectos altamente limitantes en cuanto a la discrecionalidad absoluta del manejo presupuestal, por medio de los cuales el gobierno no podría engañar a los gobernados, y así, las erogaciones que se realicen de los fondos públicos se harán siempre en aspectos aprobados por la nación. En las democracias modernas, todos –o casi todos– los textos legales se publican para su conocimiento, lo que genera la formación de una opinión pública. Dicho acto posee un profundo contenido relativo al Estado de Derecho y al control popular de la actividad gubernamental. No obstante, este proceso se puede convertir en una simple formalidad, y el control popular queda limitado a la elección de representantes.

Por otra parte, Montesquieu menciona que respecto al manejo de la deuda pública los gobernantes tienen que actuar de manera responsable, de modo que dicha deuda corresponda a los recursos existentes y no se comprometa de más a las finanzas públicas del país (Joly, 1974:178).

Montesquieu defiende un presupuesto público como el de los Estados modernos, el cual considera un instrumento responsable y particularmente justo, lo que se garantiza por la posibilidad de que los impuestos sean votados por los representantes del pueblo. Es un medio a través del cual los ciudadanos a través de sus representantes limitan el poder de los gobernantes. Por lo tanto, para Montesquieu, la labor del gobierno se reduce esencialmente a dos operaciones: “recibir y gastar” (Joly, 1974:175), por lo que percibe al presupuesto público como un asunto económico-administrativo.

Por su parte, Maquiavelo representa en este diálogo el lado más inescrupuloso del debate, mostrando desde una postura crítica y objetiva algunos caminos por donde el ideal de las democracias representativas y la obtención y asignación de recursos por parte del Estado pueden dejar de responder a los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Maquiavelo considera que los aspectos resaltados por Montesquieu no son razones de peso que puedan

limitar la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos por parte de las autoridades, en tanto que en dichos gobiernos se reserva al soberano facultades excepcionales.

Maquiavelo menciona: “¿Acaso en los Estados constitucionales mismos no se reserva formalmente al soberano la facultad de abrir, mediante ordenanzas reales, créditos suplementarios o extraordinarios durante los periodos de receso legislativo?” (Joly, 1974:179). La aprobación de dichos fondos por el aparato legislativo, una vez que éstos se han utilizado, le parece a Maquiavelo un aspecto que facilita mucho la discrecionalidad gubernamental respecto a los fondos públicos. Además, argumenta que la fuerza del Estado es tan grande, que las cadenas administrativas que le puede imponer una legislación son tan delgadas que puede éste pasarlas por alto con re-lativa facilidad y sin consecuencias graves.

Define al presupuesto como un marco que establece los límites dentro de los cuales ha de actuar el gobierno pero, desde su perspectiva, dicho marco es lo suficientemente flexible como para permitir la discrecionalidad del gobierno respecto a los fondos públicos. Las limitaciones que establece resultan ser ficticias ante la posibilidad de allegarse recursos por vía de créditos complementarios, suplementarios, extraordinarios, provisorios, excepcionales, etc.

Menciona que las limitaciones que un presupuesto impone también pueden evadirse mediante el arte de agrupar las cifras de manera adecuada; como ejemplo menciona que: “Al amparo de la palabra *extraordinario* pueden encubrirse fácilmente ciertos gastos discutibles y determinados ingresos más o menos problemáticos” (Joly, 1974:179).

También menciona que los aspectos más críticos de la gestión financiera de cualquier gobierno pueden ser contrarrestados ante la opinión pública, a través de una buena campaña de prensa. Con esto podemos observar la importancia que ya para entonces tenían los medios de comunicación para los gobiernos, cuestión que al parecer en nuestros días no es muy distinta. En cierta parte del texto de Joly, Maquiavelo expresa lo siguiente: “No olvidéis que la administración financiera es, en muchos sentidos, una *cuestión de prensa*” (Joly, 1974:193).

Utiliza en provecho de una administración discrecional de los recursos la tan *virtuosa* publicidad que encuentra Montesquieu en los presupuestos modernos, con lo cual, aun cuando la deuda pública se

incrementa a niveles casi insostenibles, la población se puede mantener tranquila a través de una buena estrategia de medios (Joly, 1974:196-198).

Podemos decir que en opinión de Maquiavelo, a diferencia de lo expresado por Montesquieu, el manejo presupuestal antes que ser un simple documento económico-administrativo, es un asunto político.

Las posiciones expuestas y defendidas por ambos personajes pueden ser sujeto, y de hecho lo son, de una amplia discusión que se ha extendido hasta la actualidad. A continuación se presenta una serie de reflexiones en torno a las mismas, poniendo énfasis en la actualidad y pertinencia de dicho texto en los debates contemporáneos sobre los presupuestos y el gobierno.

El presupuesto público: ¿Práctica maquiavélica?

La perspectiva de Maquiavelo deja asomar algunas imperfecciones por las cuales los presupuestos modernos son falibles, o al menos no tan perfectos como lo creía la teoría encarnada en Montesquieu. Una breve introspección en la forma en que se elaboran y manejan los presupuestos actuales en nuestro país puede corroborar de cierta manera la perspectiva del primero de estos pensadores.

Respecto a la moderación de impuestos generales por la que aboga Montesquieu en los presupuestos modernos, en el caso de México algunos investigadores encuentran que se han reducido solamente en favor de las empresas, aduciendo la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de mayor ahorro e inversión del sector privado que permitan una mayor dinámica económica, cuestión que por cierto no resultó del todo, no obstante que se redujo la tasa del ISR a las empresas (del 32% al 30%), se aumentó el porcentaje de deducción inmediata a empresas pequeñas y medianas, y se redujo el impuesto a los activos del 2% al 1.8% durante el sexenio pasado (Huerta, 1999).

El rescate bancario que se realizó por medio del Fobaproa-Ipab y su impacto en el presupuesto son también aspectos que pueden corroborar en cierta medida lo expresado por Maquiavelo. En las sucesivas medidas gubernamentales relacionadas con el funcionamiento de los bancos¹ hemos quedado endeudados por generaciones, lo cual repercutirá inevitablemente en el presupuesto público, y esto con la anuencia de

los representantes ante el Congreso de la Unión, los cuales, si nos atenemos al pensamiento de Montesquieu, deberían impedir cualquier manejo de este tipo como garantes de los intereses de las mayorías.

Con este movimiento, 82 mil millones de dólares serán pagados por los mexicanos en el transcurso de los próximos 46 años por medio del IVA y el resto de los impuestos federales, así como derechos y aprovechamientos sobre el petróleo y otros ingresos del sector público. El costo fiscal del Fobaproa-Ipab está desglosado de la siguiente manera: 633 mil millones de pesos del costo del Fobaproa hasta diciembre de 1998, más 100 mil millones de pesos de intereses hasta julio de 1999, lo que da un total de 733 mil millones de pesos, equivalentes a 72 mil millones de dólares a los precios actuales. A lo anterior hay que sumar 120 mil millones de pesos del rescate de Serfín y Bancrecre, equivalentes a 10 mil millones de dólares adicionales que corren ya por cuenta del Fobaproa (*Revista Macroeconomía*, 1999).

Una fracción del impuesto que cada mexicano pague por sus alimentos y su vestido, sus diversiones, sus transportes, su vivienda, por todo artículo de consumo y por el pago de impuestos federales de todo tipo, será destinado al rescate bancario de 1994-99 durante las próximas cuatro décadas y media. En otras palabras, los niños que nazcan en el curso de los próximos 46 años, estarán obligados a pagar una parte del rescate bancario Fobaproa-Ipab, lo mismo que los mexicanos actuales, cualquiera que sea su condición social o económica; inclusive pagarán aquellos que nunca han entrado a un banco ni recibido algún servicio bancario.

El pago anual del Fobaproa-Ipab, será equivalente a 25 mil millones de pesos mexicanos, o 2 mil 500 millones de dólares americanos a los precios de 1999. Esta enorme cantidad de dinero fue equivalente durante ese mismo año al presupuesto total del Gobierno del Distrito Federal o a casi tres veces al presupuesto anual de la UNAM, y fue mayor a cualquier presupuesto anual de cualquier estado de la República. Esta cantidad anual, que será destinada durante casi medio siglo al pago del rescate bancario fue comparable al presupuesto completo destinado a la educación pública nacional durante 1999 (*Revista Macroeconomía*, 1999).

La importancia y la repercusión que todo esto tiene y tendrá en los presupuestos, y la necesidad de la aplicación de mayores impuestos que esto implica

para los futuros gobiernos, nos habla de la necesidad de buscar mecanismos para profundizar la normatividad acerca de las decisiones en relación con la disposición y uso de los recursos públicos.²

Por otra parte, cuando la oposición exigió en el Congreso una revisión de las cuentas del Fobaproa-Ipab y se contrató a una agencia extranjera para revisarlas, los medios de comunicación poco profundizaron respecto a los resultados de dicha auditoría, dado que contenía informaciones poco convenientes de difundir para el Estado, lo que puede acercarnos un poco más a la *publicidad* planteada por Maquiavelo que a aquella defendida por Montesquieu.

La herencia fiscal del sexenio pasado no fue la de un presupuesto público en equilibrio,³ sino un conjunto de pesadas cargas financieras derivadas del endeudamiento público.⁴

El problema central reside en el monto total de las deudas del gobierno y en la gravitación que éstas van a tener en el presupuesto público. Según Ricardo Becerra, los pasivos provenientes del rescate bancario podrían llegar a un monto similar al de la actual deuda oficial total del gobierno, equivalentes en números gruesos a 30% del PIB. Tarde o temprano tendremos que hacer frente al servicio de esas obligaciones (Becerra, 2000).

No obstante, la existencia de un Congreso plural y el arribo al poder de un gobierno distinto al que ostentó la presidencia durante más de 70 años, ha provocado que la discusión presupuestal sea más democrática. El proyecto presupuestal presentado por el Ejecutivo Federal para el año 2001 tuvo que ser adecuado según las exigencias de los congresistas.

La utilidad del presupuesto público

La literatura más antigua sobre el presupuesto público lo conceptualizaba básicamente como un plan financiero. Escritos más actuales, sobre todo tras la modernización estatal que se dio tras la primera guerra mundial, reconocen las consecuencias del presupuesto y le conceden importancia como instrumento de planeación económica. La elaboración del presupuesto recibió mucha atención en razón de la oportunidad que ofrecía para impulsar al desarrollo de la economía nacional. De un medio para autorizar gastos, se convirtió en uno de los principales instrumentos de la política económica.

El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, legislativos y administrativos (Rosas, 1992:179).

Bajo cualquier forma de gobierno, el presupuesto desempeña un papel muy importante en la realización de los fines del desarrollo y en la observancia de la política económica y social que permitan alcanzar el desarrollo. El presupuesto, independientemente de su función jurídico-contable al interior del gobierno, en lo macroadministrativo representa la concreción práctica de las políticas públicas. Sirve como instrumento para decidir cómo debe gastar el gobierno sus recursos y quién recibirá los beneficios, en función de que las decisiones acerca de las formas de obtención de los recursos y la asignación de los mismos favorece a unos grupos de la sociedad y puede perjudicar a otros.⁵

Mientras la disposición de los recursos públicos responda a la particular idea de desarrollo de un gobierno, grupo, elite o partido y unos pocos acaparen recursos públicos, una gran parte de la población continuará excluida de los beneficios del desarrollo.

Dado que las ideas y conceptualizaciones del desarrollo son diversas y también lo son las formas de alcanzarlo, el fortalecimiento de la participación evitaría que se descuiden las prioridades de la mayoría de los ciudadanos.

El problema reside en quienes deben participar en las decisiones. La institucionalización del desarrollo debe, en los hechos, contemplar cómo articular las demandas de la sociedad civil, organizada o no, y redefinir las reglas del juego acerca de la participación de los diferentes actores sociales distintos al gobierno en las fases de conceptualización, implementación y evaluación de las labores gubernamentales. En la actualidad, la reinterpretación del significado de "lo público" implica participación de otros actores y no sólo la decisión gubernamental.

Acceso ciudadano a los presupuestos públicos

El presupuesto público en el sentido actual, aparece hasta el siglo XVIII como creación del Estado Constitucional. Es la doctrina de la división de poderes la

que da pleno sentido a la existencia de una limitación por parte de un Parlamento elegido por el pueblo, a la facultad gubernamental tanto de establecer tributos como de efectuar pagos.

Para que el Poder Legislativo pueda cumplir con su función de autorizar las erogaciones, éstas deben presentarse adecuadamente clasificadas hasta llegar a las partidas individuales para un gasto específico.

En el mundo occidental el Poder Ejecutivo tiene necesidad de someter al Poder Legislativo la aprobación del presupuesto, con lo cual teóricamente el segundo debe equilibrar la gran suma de poder que posee el primero. Es la oportunidad para que los representantes del pueblo se reúnan a intervalos regulares para examinar, discutir y autorizar las demandas económicas, y este proceso es uno de los baluartes del gobierno democrático. Es esta característica la que garantizaría el buen empleo de los recursos por parte del Estado.

El principio de la legalidad constituye una de las diferencias más notables entre el gasto público y el gasto privado. Ello marca el tránsito de los antiguos sistemas absolutistas representados por Maquiavelo a las repúblicas y monarquías constitucionalistas modernas representadas por Montesquieu.

La discrecionalidad en materia de contribuciones y gastos que ejercían unilateralmente y arbitrariamente los soberanos fue sustituida, tras ácidas luchas, por el principio del consentimiento por parte de los representantes de los contribuyentes en las Cámaras. En esta línea de reflexión se puede pensar en modificar la normatividad en función de que estas formas de representación no cumplen con sus objetivos.

En los hechos, el control legislativo se puede llegar a convertir, como de hecho así sucedió durante la mayor parte de los más de 70 años de gobiernos priístas en nuestro país, en un formulario protocolar, más que en un mecanismo para evitar asignaciones de recursos clientelares que favorezcan a grupos minoritarios de poder.

La representatividad en ocasiones tiende a desvirtuarse, en razón de que la voluntad del representado en diversos casos es sustituida por la del representante, por lo que el elector, si bien tiene el poder de elegir al representante, el verdadero poder de decisión (en gran medida con autonomía de los intereses de sus representados) está en manos del representante.

Los partidos políticos, en tanto que se han convertido en organizaciones dedicadas a la conquista y mantenimiento del poder, no parecen ser instrumentos institucionales que sirvan para vincular una participación efectiva de la gente en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades de los presupuestos gubernamentales; suelen asumir posturas neutrales o poco comprometidas, o bien disfrazar sus verdaderas intenciones cuando sienten que no contarán con el consenso de grupos o mayorías de oposición. A su vez, en el Congreso los representantes suelen olvidarse de su mandato y se adhieren a las posiciones partidistas.

Debido a los nexos con sus partidos, los representantes en el Congreso no asumen la cabal representación de los ciudadanos, por lo que es imprescindible emprender reformas a la legislación y reglamentos que permitan avanzar hacia una participación ciudadana activa. No obstante, haciendo honor a la realidad, en los últimos años el Congreso ha dejado por momentos estas posturas y ha asumido su papel como ente crítico y vigilante de los intereses ciudadanos, logrando echar hacia atrás en 1999 y en el año 2000 la Propuesta de Ley de Egresos que el Ejecutivo les hizo llegar, misma que fue aprobada sólo tras fuertes discusiones y un gran proceso de negociación en el que, por cierto, la participación ciudadana estuvo ausente.

Los pros y contras de la participación ciudadana en los presupuestos públicos

Los Estados democráticos actuales no parecen ser ni participativos ni incluyentes, el bien común se ha convertido en retórica. Ante la dificultad de determinar el "bien común" para todos los integrantes de la sociedad, en una realidad en la que los distintos grupos difieren tanto en los fines elegidos como en los medios que se consideran adecuados para alcanzar esos fines, su definición se logra por medio de la interpretación que de éste dan los gobernantes, por lo que se presenta la paradoja que menciona Luis Villoro: "El interés general se cumple entonces con decisiones para el pueblo, no del pueblo" (Villoro, 1996:335).

Pero ¿Por qué razones se deja la participación ciudadana fuera de las discusiones del Presupuesto Público? Muchas y muy diversas pueden ser éstas, pero entre ellas podemos destacar el hecho de que

los gobiernos en muchas ocasiones anteponen a los intereses ciudadanos los de ciertos grupos privados que, aunque minoritarios, resultan ser grandes aportadores de recursos a las campañas políticas y a los gobiernos mismos.

Otro aspecto que se ha argumentado contra la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto es el que éste resulta ser un proceso muy complejo, por lo que el ciudadano común no se encuentra en condiciones de conocer ni evaluar. No obstante, estos argumentos no resultan lo suficientemente válidos para excluir al grueso de la población de las decisiones presupuestales, siendo que ellos son los principales afectados de las mismas.

El argumentar la falta de competencia técnica de la población para entender sobre el presupuesto, no es aceptable en tanto que, si se quisiera, se podría expresar en términos accesibles para la mayoría.

El argumento de que la complejidad de las decisiones gubernamentales son tales que tienen que ser tomadas por especialistas, tiene que ver también con el surgimiento de las burocracias y lo que posteriormente se ha dado en llamar las *tecnocracias gubernamentales*, mismas que poco o ningún interés tienen en ubicar las decisiones presupuestales en términos accesibles al ciudadano común, en tanto que ello significaría la pérdida de su discrecionalidad al respecto.

No obstante, los gobiernos en el proceso de construcción de políticas y la implementación de cambios se enfrentan al problema de obtención de consensos, pues con frecuencia las prioridades gubernamentales no se aceptan o no sirven para satisfacer las necesidades y los intereses de los ciudadanos. Establecer las prioridades presupuestales de manera exitosa requiere información y compromiso de parte de distintos actores. La participación e involucramiento de los interesados puede conducir a mejores resultados al respecto.

En palabras de Michel Crozier: "En nuestro mundo complejo, una política activa y realista a un mismo tiempo no puede manejarse sin la colaboración práctica de los ciudadanos que deben participar en el esfuerzo colectivo" (Crozier, 1992:9).

Bajo esta premisa, los gobiernos deben propiciar otras modalidades de atención de las necesidades y reclamos de los ciudadanos, y la participación ciudadana se ha identificado como una clave para perfeccionar la acción gubernamental.

Una experiencia notable al respecto es la que se presentó respecto al empleo y manejos de los fondos públicos en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. En dicha ciudad surge un proceso de descentralización que no alteró el formato ni la maquinaria estatal, pero que resultó realmente revolucionario respecto al manejo de los presupuestos, generándose una nueva forma de relación social y política en la ciudad a través de lo que se ha dado en llamar un “presupuesto participativo”.

Esta experiencia ha mostrado cómo a través de la participación de la gente en la decisión de los presupuestos públicos se puede obtener una mayor justicia social en la asignación de los recursos públicos.

Las experiencias y la posibilidad de reproducción en otros contextos

Las buenas prácticas llevadas a cabo en otros lugares,⁶ no siempre pueden instrumentarse en contextos distintos. El caso de Porto Alegre ha sido tomado como ejemplo a seguir; sin embargo, no es fácil encontrar las mismas condiciones que llevaron a buen fin la aplicación del presupuesto participativo en este municipio. Se debe tener en cuenta la influencia de factores sociales, como por ejemplo el asociacionismo local y la tradición política regional, que al impulsar la solución de problemas sociales crearon un ambiente propicio. También incidieron las particularidades de la historia autoritaria que se vivió durante la dictadura militar del país, misma que modificó sustancialmente el equilibrio de poder en las regiones, y coadyuvó a la transferencia de atribuciones y responsabilidades que estaban anteriormente en manos del Gobierno Federal a los Estados y ciudades.

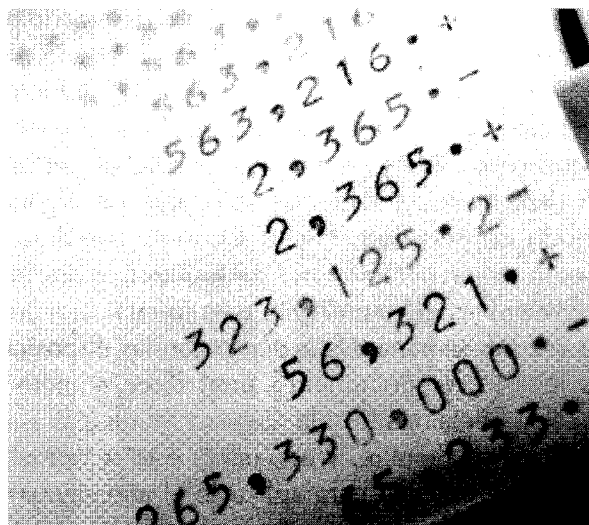
Ante las promesas de campaña que había hecho la administración entrante a partir de 1989, respecto de apoyar a la población que se encontraba en extrema pobreza, se trató de sanear las finanzas de la Ciudad⁷ pretendiendo que estas fueran más equilibradas, evitando tanto la evasión de impuestos y reduciendo los gastos administrativos innecesarios. Una vez alcanzado esto, salió a la luz la propuesta del “presupuesto participativo” en abril de 1989.

Dicho presupuesto comenzó a operar a partir de una regionalización de la ciudad, misma que se dejó en manos de las asociaciones comunitarias ya existentes de tiempo atrás. De hecho, las propias asocia-

ciones comunitarias serían las que decidirían sobre esta nueva regionalización a partir de las cuales se formaría un Consejo Ciudadano, el cual debía ser verdaderamente tomado en cuenta en los procesos de decisión importantes para la ciudad.

De esta manera se pasó de la antigua subdivisión regional en cuatro grandes regiones, a una nueva constituida por dieciséis, mismas que no correspondían con divisiones cartográficas o políticas preexistentes, sino con la identidad de la comunidad. Las regiones debían escoger a los delegados que representarían a cada una de ellas. Por otra parte, ante la manifiesta desconfianza que se tenía respecto a las clásicas promesas gubernamentales, se planteó la necesidad de que el “presupuesto participativo” se mantuviera autónomo, es decir, que éste no tuviera que someterse a ninguna de las instancias gubernamentales institucionales, con lo que el control ciudadano estaba garantizado.

El presupuesto participativo se formula durante una serie de reuniones deliberativas, en una de las cuales el gobierno debe exponer lo hecho durante el año anterior con los fondos públicos, es decir, se presenta una rendición de cuentas a los gobernados. Por otra parte, se debe exponer a los ciudadanos las expectativas respecto a los recursos financieros disponibles para el siguiente año, respecto a los cuales se discuten los criterios y los métodos de implementación. Asimismo, los delegados deben contactar a las personas de su región y discutir sus demandas en función de la capacidad de inversión posible y, sobre todo, decidir sobre las prioridades generales, por ejemplo: educación, servicios de salud, obras de pavimentación, etcétera.



De esta manera, al conocerse el total de las inversiones, las cuales a su vez, como ocurre siempre, no pueden cubrir de manera total las necesidades y requerimientos sociales, se inicia un periodo intenso de negociación y búsqueda de acuerdos internos en torno a las prioridades y demandas existentes. En el caso de que no se pueda alcanzar un consenso, en posteriores reuniones debe votarse sobre cualquier cuestión en disputa. De esta manera se crea una gran oportunidad de evaluación del desempeño general del gobierno y los desempeños administrativos insatisfactorios son fácilmente detectables y pueden modificarse, ya no en función de algún tipo de interés individual sino, en palabras de Zander Navarro: "sustentados por una legitimidad social indiscutible que el proceso atribuye a estas situaciones, cuando ellas ocurren. (Navarro, 1998:306).

Una vez resueltas estas primeras etapas, se instala formalmente el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y este se convierte en el escenario administrativo más importante para determinar el presupuesto municipal, en razón a que tiene la última palabra sobre cualquier asunto relacionado con el presupuesto, contando solamente con el apoyo técnico suministrado por el gobierno a través del llamado Gabinete de Planeación (Gaplan) el cual se encuentra directamente vinculado a la prefectura. A sus reuniones puede asistir cualquier persona interesada en hacerlo, y cabe mencionar que al paso del tiempo el CPP ha ido ganando terreno en otros asuntos del gobierno tales como la política salarial del municipio y el plan de carrera de los funcionarios, entre otros.

El CPP está formado por dos consejeros junto con sus correspondientes suplentes electos en cada región, así como por un representante del sindicato de los funcionarios de la Prefectura y otro designado por la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre.⁸ También tiene dos representantes del Gobierno, los cuales, no obstante, no tienen derecho a voto en ningún caso. Todos tienen un mandato de un año, con derecho a ser reelectos sólo para un segundo período consecutivo. Dicho Consejo coordina el proceso de preparación del presupuesto y del plan de inversiones del municipio, para lo cual se reúnen una vez por semana. De acuerdo con las disposiciones legales, el documento final debe someterse formal y oficialmente a la Cámara Municipal antes del 30 de septiembre, y en cuanto éste se aprueba, se pone en práctica para aplicarse al año siguiente.

En la discusión permanente entre el CPP y el Gaplan se combinan las prioridades de las regiones con la disponibilidad financiera y con los requerimientos técnicos y legales. El Gaplan traduce las demandas comunitarias en formatos presupuestarios y produce estudios de viabilidad técnica y económica.

Puede darse el caso de que las decisiones iniciales resulten inviables, y por tal el CPP debe aceptar algunos cambios en las demandas decididas para una región en particular. El objetivo es emitir un Presupuesto detallado, el cual deberá armonizar las demandas con la viabilidad financiera.

Por otra parte se ha implementado lo que se ha dado en llamar un "Plan de Inversiones", el cual procura establecer una equidad entre las regiones que integran la ciudad, aplicando recursos en aquellas que por su condición de pobreza así lo requieran.

La participación ciudadana durante los dos primeros años no fue la esperada, debido a diversos problemas como la ya mencionada desconfianza hacia las propuestas gubernamentales y en segundo lugar, por los problemas presupuestales a que se enfrentaba dicho gobierno. A partir de 1991 la participación ha ido en un aumento gradual. Por otra parte, el cuidar la representatividad de los participantes en el CPP ha sido una preocupación constante, por lo que al número total de ellos se ha antepuesto la representatividad de los mismos. No obstante, también se han reconocido irregularidades al respecto como el inflamiento en las cifras de la participación de las personas con la idea de que así se genere una mayor presión en las decisiones para la aplicación de los recursos.

Resulta interesante destacar que ante la consolidación del "presupuesto participativo", el gobierno local retomó lo aprendido y decidió aplicarlo a otros ámbitos, incluyendo el planeamiento global de la ciudad.

Los resultados de este tipo de presupuestación fueron, entre otros, la fuerte reducción de las prácticas clientelistas, la afirmación de la noción de representación como un valor social, la cual es una premisa de su sustentabilidad democrática para una sociedad que desea consolidar su transición política. También se menciona que en la ciudad, especialmente entre los grupos de más bajos ingresos, las personas se están acostumbrando cada vez más a desarrollar intensas negociaciones, a tratar personalmente con las autoridades municipales y a encarar cuestiones complejas relacionadas con el presupuesto y sus mecanismos.

Se pudo observar que se desencadenó: “un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración de poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal, y también, entre otros impactos meritorios, reduciendo prácticas clientelistas y, en consecuencia, ampliando la transparencia general en el uso de los fondos públicos” (Navarro, 1998:294).

El éxito del presupuesto participativo en esta ciudad condujo a partir de su implementación a una serie de victorias electorales en la región por parte del Partido del Trabajo durante los últimos doce años (Osava, 2000), lo que ha permitido extender esta práctica hacia otros municipios y ciudades.

No obstante, a pesar de los resultados positivos logrados tras diez años de aplicación en Porto Alegre, el presupuesto participativo sigue enfrentando serias resistencias al interior del Estado, sobre todo en municipios donde los alcaldes no son miembros del Partido del Trabajo.

Por su parte, en la Ciudad de México se está impulsando un proceso de inclusión de la ciudadanía en el diseño de un presupuesto más incluyente, mismo que el propio Gobierno del Distrito Federal ha denominado “presupuesto participativo”, con este fin, en algunas delegaciones se está convocando a Comités vecinales, organizaciones civiles y sociales y a la ciudadanía en general para participar en las mesas informativas y de preparación de propuestas para el programa “Hacia un presupuesto participativo”.

Con la puesta en práctica de experiencias conducentes a la instrumentación de presupuestos participativos se busca abrir espacios y mecanismos claros de participación en algunas delegaciones del Gobierno del Distrito Federal, para que los ciudadanos puedan proponer, dar prioridad, vigilar y evaluar el mantenimiento y construcción de obras; la atención de servicios urbanos y la puesta en práctica de programas de desarrollo social en salud, cultura, cuidado del medio ambiente, y fomento económico, entre otros. Este ejercicio puede abrir las puertas a procesos de mayor envergadura en la participación ciudadana, como lo ha demostrado la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en el ámbito internacional, o en algunos municipios de nuestro país, según lo afirmó el delegado de Tlalpan (López, 2001).

Entre las dificultades que este proceso encara se destaca la exclusión de esta modalidad presupuesta-

ria de la normatividad de la ciudad (Hernández, 2001). Sin embargo, las posibilidades de éxito de estas prácticas dependerán asimismo de la idoneidad de figuras de representación como los Comités vecinales, siendo que cada una de las delegaciones presenta características socioeconómicas y culturales muy distintas, con diferencias en cuanto a la existencia de organizaciones sociales y civiles que pueden facilitar u obstaculizar los procesos según sea el caso.

Aun cuando se reconoce que un experimento de este tipo no puede reproducirse tal cual en contextos distintos al de la ciudad de Porto Alegre -en la que se conjuntaron diversos factores tanto de tipo social como políticos para su implantación-, puede considerarse como una buena pauta a seguir, pero sobre todo, es una referencia respecto a la posibilidad de una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de índole presupuestal, sin que se desarticule ni pierda forma el manejo de los fondos públicos, de hecho es una manera de legitimarlos y acercarlos a la gente.

Conclusiones

Los problemas acerca de las decisiones en cuanto al uso y control de los recursos públicos forman parte del debate actual. El uso de recursos para fines y necesidades del “príncipe” (el carácter maquiavélico del presupuesto público) dista mucho de concebirlo como un instrumento de desarrollo. Las asignaciones presupuestales delimitan qué acciones públicas se llevarán a cabo y cuáles quedaran sólo como enunciados.

Transformar los presupuestos públicos en instrumentos del desarrollo es una tarea ardua, comenzando por el hecho de que deben dejar de considerarse botín o patrimonio de los gobiernos o grupos, para lo cual es imprescindible modificar la discrecionalidad subyacente en la forma de construir políticas, que asocia las decisiones públicas con los gobiernos y regatea al ciudadano el genuino acceso a los presupuestos.

El tránsito de políticas gubernamentales a públicas implica considerar la participación de los ciudadanos en cada una de sus fases. Las personas tienen el derecho de decidir sobre todos aquellos asuntos que comprometen su futuro y en particular sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Cuestiones como la participación social en la asignación de recursos y la revisión de la cuenta pública, deben replantearse como vía para que el uso de la técnica presupuestal pueda ser un elemento coadyuvante de un desarrollo más equitativo de la sociedad.

Para lograr que el acceso ciudadano en las decisiones públicas deje de ser una formalidad, se debe propiciar la existencia de definiciones claras respecto a qué asuntos deben decidirse de manera pública y en qué espacios, así como la definición de la modalidad de representación adecuada. La delimitación de las competencias de las distintas instancias (Cámaras, Asambleas legislativas, etc.) en problemáticas específicas debe abrir la posibilidad de contemplar otras instancias para dar cabida a diferentes modalidades de participación ciudadana.

La replicabilidad del caso de Porto Alegre, Brasil está pendiente aun cuando se conoce de antemano que en el caso mexicano cada municipio posee sus propias particularidades, con las variaciones y dificultades que esto representa. Sin olvidarnos de los múltiples problemas que la participación y su alcance enfrentan, hemos considerado que para llevar a buen término el acceso ciudadano a los presupuestos públicos la confianza entre las partes y la comprensión de las expresiones y perspectivas de los distintos actores reviste importancia.

Asimismo, para que la participación sea efectiva deben abandonarse las recurrentes prácticas clientelares. Las prioridades de la gente deben ser la directriz de establecimiento de objetivos, programas y proyectos a través de la participación popular. Se plantea así la necesidad de que los gobiernos generen un entorno favorable para la acción ciudadana, elemento imprescindible para fortalecer la participación y el acceso ciudadano a los presupuestos públicos.

Notas

- ¹ Nacionalizaciones, privatizaciones y rescates.
- ² Al estilo de Maquiavelo en el texto de Maurice Joly titulado *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*.
- ³ Se argumenta que este aspecto es un requisito como base de recuperación sostenida.
- ⁴ Esto se expresa en el hecho de que alrededor del 85% del presupuesto del 2000 se encontraba comprometido de antemano. En el 2000, las deudas generadas por el saneamiento financiero y los programas de apoyo a deudores de la banca tuvieron un costo de 34 mil millones de pesos, el doble que en 1999 (Zacaría, 2000:32).

- ⁵ La asignación de recursos favorece a ciertas demandas y olvida otras, dando prioridad a ciertos sectores en desmedro de otros.
- ⁶ Municipios de otros países o incluso del mismo país.
- ⁷ Que se encontraba en graves dificultades económicas presupuestales ante el desorden que había imperado durante la administración anterior.
- ⁸ Éste fue un consorcio de organizaciones fuertemente politizado fundado en 1983, el cual "reflejaba la liberalización política del país durante la primera parte de esta década. La Unión estuvo intensamente involucrada en varias áreas de conflicto y de disputa, tales como viviendas populares, acceso a la educación, oferta de servicios de salud en los barrios más pobres, y derechos humanos, entre otras de menor envergadura" (Navarro, 1998:299).

Fuentes Bibliográficas

- Crozier, Michel (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1995), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Joly, Maurice (1974), *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Barcelona, Seix Barral.
- Navarro, Zander (1998), "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre (Brasil)". En: Bresser Pereyra, Luis y Cunil Grau, Nuria (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, Paidós-Clad.
- Rosas, Alfredo (1992), *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, UAM-I.
- Villoro, Luis (1996), *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional.

Publicaciones Periódicas

- Becerra, Ricardo (2000), "La amenaza fiscal del 2000", *Semanario Etcétera*, México D.F., 16 Diciembre.
- Castillo, Carlos, (1999), "Brasil: Izquierda amplía experiencia de democracia directa", *Inter Press Service México*, Río de Janeiro, 4 Marzo.
- Revista Macroeconomía* (1999), Comentario editorial, "Endeudados por generaciones", México D.F., 15 Agosto.
- Ferrari, Sergio (2001), "Por un nuevo consenso mundial", *Agencia Informativa Púlsar*, México D.F., 16 Enero.
- Hernández, Eduardo (2001), "Piden en Cuauhtémoc que ciudadanos vigilen el gasto", *El Economista*, México D.F., 27 Junio.
- Huerta G., Arturo (1999), "Presupuesto NO sustentable", *Revista Macroeconomía*, México D.F., 15 Diciembre.
- López Rivas, Gilberto (2001), "Ciudadanía y presupuesto", *La Jornada*, México D.F., 22 Junio.
- Osava, Mario (2000), "El futuro político de la izquierda se jugará en Sao Paulo", *Inter Press Service México*, Río de Janeiro, 7 Noviembre.
- Penso D'Albenzio, Cristina Teresa. "Participación para el desarrollo. Desafíos para gobiernos y organizaciones civiles" *Revista Gestión y Estrategia No. 19*, México D.F. En prensa.
- Zacaría Ramírez, Tamayo (2000), "Reforma fiscal, ¿Arrojados del paraíso?", *Revista Expansión*, México D.F., 11 Octubre.

ELEMENTOS DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL PARA ABORDAR LA REFORMA BANCARIA DEL ESTADO MEXICANO Y EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES CREDITICIAS (1990-2001)

Héctor Rogelio Nuñez Estrada

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Introducción

Este ensayo es un avance para integrar un marco teórico que permita revisar críticamente los diferentes aspectos que trata la teoría organizacional, tales como las reformas del Estado, el cambio organizacional y su velocidad, su relación con el entorno, la función de las reglas y la toma de decisiones, a fin de explicarnos por qué bancos exitosos al principio de la década de los noventa tuvieron quiebra técnica en 1995 y posteriormente la quiebra real al final de la década a pesar de los distintos programas de salvamento bancario, hasta concretar su venta a instituciones de crédito extranjeras.

Analizaremos la reforma financiera y sus efectos en la institución bancaria. La hipótesis que planteo es que los cambios organizacionales que se hicieron en los bancos, derivados de dicha reforma, fueron inoperantes ante un contexto aceleradamente cambiante por las reformas económicas y financieras instrumentadas al principio de la década pasada. En este sentido la reforma financiera emprendida por el Estado tuvo resultados inesperados y desconcertantes, pues si se quería una banca nacional sólida para apoyar el desarrollo económico y de los negocios, el resultado obtenido fue el inverso.

Consideramos que los directivos que adquirieron los bancos en más de dos veces su valor accionario real, poco se preocuparon por una política adaptativa o de cambio organizacional que hiciera frente a un entorno bastante dinámico y hostil derivado de una apertura financiera acelerada. Su predicción fue que habría un crecimiento sostenido de los negocios como resultado de la aprobación del TLC. En este sentido llevaron a cabo un crecimiento exponencial en el otorgamiento de créditos, que al emerger la crisis de 1994-1995 no pudieron ser recuperados.

La reforma financiera del Estado

Podríamos señalar que los procesos acelerados en ciertas etapas de transición en el entorno son fenómenos nuevos y complejos. En nuestro caso nos referimos a la llamada globalización, que en el caso de México llevó al gobierno a realizar una profunda reforma financiera —la cual se presenta en sus rasgos más generales— que trajo situaciones adversas para el país y que solamente benefició a un pequeño núcleo de banqueros y empresarios.

Durante los años noventa existieron en nuestro país dos etapas en el proceso de reforma. La primera abarca de 1990 a 1994, periodo en el cual 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 entonces 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 a fin de prepararse para el proceso de internacionalización, el cual fue planteado en forma de apertura gradual en el Tratado de Libre Comercio; la autonomía del Banco de México, la nueva Ley de Instituciones de Crédito, y 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 firmar 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 crecimiento 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 especulativo sobre el sistema financiero y la estructura productiva quedó plenamente demostrado. Consideramos que la mencionada crisis contribuyó a desestructurar y llevar a la quiebra técnica a una gran cantidad de organizaciones financieras, concretamente bancos, empresas de factoraje, arrendamiento y uniones de crédito. Tal situación se debió a la interacción de estas causas externas que se combinaron a las causas internas de las organizaciones financieras.

Los bancos, ante la necesidad de recuperar lo mas pronto posible lo invertido en la compra por sus nuevos propietarios –que no tenían experiencia en la gestión bancaria, y que habían comprado a más de 2.5 veces el valor en libros–, aunado a las expectativas de un crecimiento futuro de la economía y de los

negocios, tomaron decisiones de otorgar créditos sin considerar las posibilidades reales de recuperación y sin exigir las garantías suficientes que los avalaran.

No tomaron en cuenta en una gran cantidad de operaciones lo establecido en los manuales de crédito y en la reglamentación existente en la operatividad bancaria expedida como circulares por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Este mismo órgano no ejerció su función de inspección y vigilancia de las operaciones bancarias tal como lo establece la Ley, dejando crecer los problemas.

En ciertos casos se otorgaban créditos para capital de trabajo, es decir de corto plazo, que los empresarios utilizaban para inversión en activos fijos. Mientras las ventas se mantuvieron, se podían pagar, pero en cuanto se redujeron se hizo imposible y continuó el crecimiento sin límite de la cartera vencida.

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, como fue la quiebra técnica de los bancos, permitiendo llevar a cabo las diversas etapas del rescate bancario hasta llegar al FOBAPROA, fondo proveniente de recursos fiscales aplicados para pérdidas, derivadas de ineficiencia, fraudes y mala administración, y finalmente su legalización bajo la modalidad de Ley de Protección al Ahorro Bancario y la constitución del IPAB.

En este segundo periodo, paralelamente se intentó barrer con las salvaguardas impuestas originalmente en el Tratado de Libre Comercio 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 la autorización de su control total sin límites.

La reforma fundamental en esta segunda parte fue la modificación creciente de las aportaciones de capital extranjero y, por lo tanto, del incremento del control en la propiedad bancaria y en general de los grupos financieros, aparentemente como una respuesta a la quiebra técnica del sistema bancario con el propósito de capitalizarlos y buscando racionalizar las operaciones crediticias, situación derivada de los ordenamientos de los programas de ajuste elaborados por los organismos internacionales.

En esta segunda fase de las reformas financieras, se llegó al extremo con una iniciativa de Ley del entonces presidente Zedillo, que permitió la partici-

pación sin restricciones del capital extranjero en las entidades financieras.

En la interpretación gubernamental, las primeras etapas de salvamento bancario serían suficientes para poner a flote las instituciones bancarias; sin embargo, el problema siguió creciendo hasta que finalmente el gobierno tuvo que asumir el monto total de cartera vencida.

La reprivatización bancaria respondió tanto a un proyecto político como a una necesidad funcional de la banca. El gobierno, durante alrededor de 8 años que actuó como dueño, había implantado las reglas de su funcionamiento y orientaba el crédito hacia sus intereses particulares, promoviendo la inversión en títulos gubernamentales, es decir, fue su caja de financiamiento y de distribución. Los créditos no se orientaron a financiar fundamentalmente proyectos productivos empresariales, sobre todo por los incrementos estratosféricos de la tasa de interés que acompañaron a los distintos programas de ajuste, entre los más severos, el de finales de 1987.

La ideología dominante de adelgazamiento del Estado fue el factor que posibilitó llevar a cabo una demanda del capital financiero internacional relativo a la propiedad bancaria. Incluso durante la discusión de las cláusulas específicas del TLC en 1993, se presionó para permitir la participación total en el capital bancario por parte de bancos extranjeros, situación que de momento no prosperó. En menos de un año, con la profunda crisis iniciada en diciembre de 1994, se presentaban las condiciones objetivas para hacer efectiva esa demanda, y en el 2001 fue un hecho consumado.

Por los resultados que se obtuvieron, las instituciones bancarias no se orientaron a conceptos de eficiencia y productividad, sino que el balance de su operatividad fue de incompetencia. Se ha señalado irónicamente que hubiera sido mejor regalar los bancos a los extranjeros desde un principio, que reprivatizarlos y salvarlos de la quiebra, ya que el costo económico y social hubiera sido mucho menor.

Sin embargo, en la concepción de las autoridades financieras se optó por la reprivatización, aun cuando se ha reconocido expresamente que bajo la administración estatal, "...se encontraban sanos financieramente y que, en efecto, mostraban utilidades en su operación" (Ortiz, 1994:85). Según el subsecretario de Hacienda Ortiz, el problema no era tanto de eficiencia, sino de competencia incluso a

nivel internacional, por lo cual, "...no resultaba tan ventajoso...mantener en manos del Estado ese servicio exclusivo, pues poco beneficio directo reportaba a la sociedad" (Ortiz, 1994:85).

A propósito sobre el debate vigente acerca de lo *nacional*, March y Olsen, al examinar diversas críticas que se le hacen a los sistemas políticos, que evidentemente incluyen al Congreso y al aparato judicial, señalan que: "...la tercera crítica concierne a la pérdida de propósito nacional y dirección central. Se considera que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los intereses económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales" (March y Olsen, 1997:168).

Al respecto, al mes de junio de ese último año el porcentaje de control del capital bancario abarcaba alrededor del 80% en manos extranjeras lo cual, tomando en cuenta que los bancos eran estatales, se debe considerar como una sustancial reforma en la organización de la administración pública, como una reforma de gran escala realizada con la participación del Congreso, pero al margen de los intereses de la nación.

El principio ideológico de que el mercado asignará con eficiencia los recursos, en este caso particular, por los resultados, llevó a un funcionamiento ineficiente y costoso, y además a manejos fraudulentos que han llevado al propio Congreso a no permitir hasta ahora que se revelen integralmente las operaciones contenidas en la auditoría del FOBAPROA presentadas en el informe Mackey.

En una información revelada a mediados del año 2001, se presentan en el cuadro 1 las operaciones llamadas reportables, es decir, que se hicieron al margen de la normatividad y que debieran investigarse.

La información anterior no es mas que una muestra de irregularidades cometidas en el proceso de salvamento bancario y a las cuales hacemos referencia en el presente ensayo.

El supuesto neoliberal de aligerar de decisiones al gobierno central para hacerlo más eficiente y poder atender mejor los problemas sociales resultó contraproducente, el "mercado" competitivo finalmente provocó una mayor intervención del Estado en el sector financiero, producto paradójicamente de la misma liberalización financiera y transformándose en un hecho sin precedentes de protección a la iniciativa privada. Después de ese proceso, todo lo que se hable

CUADRO 1
Operaciones reportables

Resumen de las transacciones Reportables identificadas	De acuerdo al informe
A. Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el FOBAPROA a través del programa PCCC	
(a) Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	24,000,000,000
(b) Identificados por los Despachos Contratados que NO fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	700,000,000
B. Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación o afiliación	42,000,000,000
C. Las transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras mexicanas.	6,000,000,000
Total	72,700,000,000

Fuente: Dirección electrónica: congresopr.org

de privatizar o desregular debiera ponerse no sólo en tela de juicio, sino que debería encontrar fuerte oposición en la sociedad.

Al respecto, March y Olsen señalan los procesos de resistencia social contra las privatizaciones en países como Noruega y Dinamarca desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. "En Suecia y Finlandia, los gobiernos consideraron a la privatización aún menos atractiva como un plan explícito, en tanto que, en su programa de 1987, el nuevo gobierno socialdemócrata noruego se mostró muy negativo en cuanto a la privatización como solución a los problemas contemporáneos" (March y Olsen, 1997:176).

En ese mismo periodo, paradójicamente el nuevo gobierno mexicano emprendió los proyectos más grandes de privatización, entre los cuales se encuentra la reprivatización de los bancos, teniendo como señuelo los beneficios que obtendríamos de la competencia a través del funcionamiento del libre mercado sin intervención gubernamental, tal como lo planteaban Reagan en estados Unidos y Thatcher en Inglaterra.

Como ya lo hemos señalado, los bancos reprivatizados estaban sujetos a regulaciones y normas establecidas en la Ley de Instituciones de Cré-

dito, donde se definió el papel de supervisión de la operatividad a la entonces Comisión Nacional Bancaria, la cual no cumplió su función. En los hechos se llevó demasiado lejos la ideología de desregulación, al grado de que dicha Comisión se desentendió de los propios ordenamientos legales que le daban vida y adoptó el principio de "dejar hacer, dejar pasar".

Cambios del entorno organizacional

Dentro de la teoría organizacional, encontramos planteamientos que analizan las reformas del Estado y los cambios del entorno organizacional que nos orientan para elaborar una interpretación. Por ejemplo, March y Olsen señalan que en lo general los cambios que parecen adaptables producen consecuencias inesperadas y desconcertantes (March y Olsen, 1997). En este caso, la reprivatización bancaria llevó a las instituciones financieras a la quiebra, y el Estado tuvo que asumir el "salvamento". Como expresó el director general de uno de los bancos, con el rescate "resultó peor el remedio que la enfermedad".

Surge la necesidad de por lo menos plantear distintos escenarios resultantes de la reforma del entorno en las instituciones directamente involucradas, situaciones de causa-efecto que seguramente en el caso de la banca mexicana nunca se consideraron, ya que predominó un discurso en el que el país resultaría beneficiado. Nunca se tuvieron expectativas de conflicto donde las instituciones no supieron hacer frente a los cambios del entorno.

Se trataba de realizar cambios en la estructura: procedimientos y reglas que no solamente se pusieran en el papel, sino que tuvieran los mecanismos de supervisión y vigilancia para someterlos a una especie de auditoría continua y evitar su simulación. Esas condiciones, aun sin cambios tan drásticos en el entorno, conducirían tarde o temprano a decisiones de inversión equívocas o mas bien determinadas por prácticas descuidadas al no seguir en lo esencial los procedimientos, lo que en muchos casos condujo a la realización de operaciones de tipo fraudulento, como lo revela el cuadro 1.

Mintzberg considera que el diseño de una decisión estratégica surge a raíz de un cambio en el entorno, para lo cual hay que desarrollar un nuevo sistema. Sin embargo, no es fácil el análisis de este tipo de

procesos de elaboración de decisiones estratégicas, como la que tuvieron que ser elaboradas para evitar una situación como la presentada en el periodo 1991-1994 en los bancos mexicanos, donde el proceso de toma de decisiones para el otorgamiento de créditos se dislocó por múltiples causas –seguramente por la sobreposición de una estructura informal que no permitió o impidió que el problema se detectara y frenara a tiempo– hasta desembocar en formas que violentaron la normatividad, llegando en una gran cantidad de casos a situaciones ilícitas.

Al respecto, Mintzberg considera que existe poca información “...acerca de la comunicación informal que necesariamente acompaña un proceso de decisión estratégico...así como sobre los problemas políticos que surgen inevitablemente a raíz de un importante cambio en una organización, o sobre los numerosos ciclos, interrupciones y retrasos que surgen en el transcurso del proceso” (Mintzberg, 1999:91).

El proceso de decisión deberá estar sujeto a controles, pero también las acciones y los resultados. Se parte de un análisis de la información hasta llegar a la ejecución y la acción, donde se confronta “lo que de hecho se hace” con “lo que se autoriza”.

Un factor importante de influencia sobre la estructura de la organización es el llamado *entorno*, que podría considerarse lo externo, lo que la rodea. Por ejemplo, la situación y las expectativas de la economía y de los negocios, las condiciones políticas, los clientes, los competidores.

Mintzberg analiza diversas características del entorno que afectan a las organizaciones: el entorno puede ser estable o dinámico. “Existe una variedad de factores que pueden hacer que un entorno sea dinámico, incluidos los gobiernos inestables, los cambios impredecibles de la economía, las variaciones imprevistas de las demandas de la clientela... Los auténticos problemas surgen a raíz de los cambios que se producen inesperadamente, sin que haya podido discernirse pauta alguna con anterioridad... el entorno dinámico hace que el trabajo de la organización resulte incierto e impredecible” (Mintzberg, 1999:309).

No cabe duda de que era un entorno dinámico en el que se situaron los bancos a principios de la década pasada, pudiendo enunciar aspectos como la intensificación del proceso globalizador que llevó a México a la apertura comercial y financiera, las expectativas

de un crecimiento sostenido que no se concretaron, la política pública de privatización bancaria y sus particularidades de ejecución; el crecimiento exponencial de la demanda de crédito y la falta de previsión dentro de las instituciones financieras de respuestas planeadas ante estos cambios dinámicos.

Desde esta perspectiva, podemos considerar al entonces entorno de los bancos como bastante complejo. Los directivos bancarios no estaban interiorizados en el manejo bancario, pues provenían de otros campos operativos. Algunos de ellos habían contribuido intensamente en el crac bursátil de 1987, donde también afloraron una gran cantidad de malos manejos y de violaciones a la legislación.

Mintzberg también considera que la hostilidad del entorno afecta el funcionamiento de la estructura por “...la predictibilidad del trabajo, dado que los entornos hostiles son impredecibles. Pero es todavía de mayor interés su relación con la variable intermedia de la velocidad de reacción, dado que los entornos de suma hostilidad suelen exigir reacciones rápidas de la organización” (Mintzberg, 1999:310).

Desde otra perspectiva, la del nuevo institucionalismo, se parte de dos supuestos: que las instituciones cambian poco a poco a plazos largos, derivado esto de su interrelación con el ambiente; y que las normas y reglas son determinantes en el comportamiento individual, el cual tiende a ser relativamente estable. En su vertiente sociológica, la concepción del mundo de los actores dentro de una institución esta determinada por la cultura institucional, y dichos actores no podrían considerar ninguna alternativa al margen de ella.

Al respecto, Vergara considera que “...el nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales” (Vergara, 1997:22). La pregunta que surge es: ¿Cómo se transforman las instituciones?.

En el caso de México, pareciera reproducirse este modelo, pues la velocidad de la apertura financiera derivada del tratado de libre comercio y la expansión acelerada del crédito debido tanto a expectativas favorables de crecimiento como a la política de rápida recuperación de la inversión de la compra de los bancos, no permitieron una adecuación o modernización de la estructura organizacional bancaria (su funcionalidad y operatividad) a las nuevas condiciones de integración al mundo globalizado. En este

sentido las organizaciones y los actores fueron excesivamente pasivos, sin percibir que les iba la supervivencia en ello.

Existen otras corrientes que nos señalan que se puede interactuar desde dentro de las organizaciones, pero no fue éste el caso, pues una gran parte de ellas llegaron hasta la quiebra final, su fusión y hasta la desaparición, antes de haber cambiado internamente. Los cambios posteriores fueron importados de instituciones financieras del exterior, o por las recomendaciones dadas por el FMI en su nueva arquitectura financiera e instrumentada a través de regulaciones por los órganos de inspección y vigilancia de carácter gubernamental.

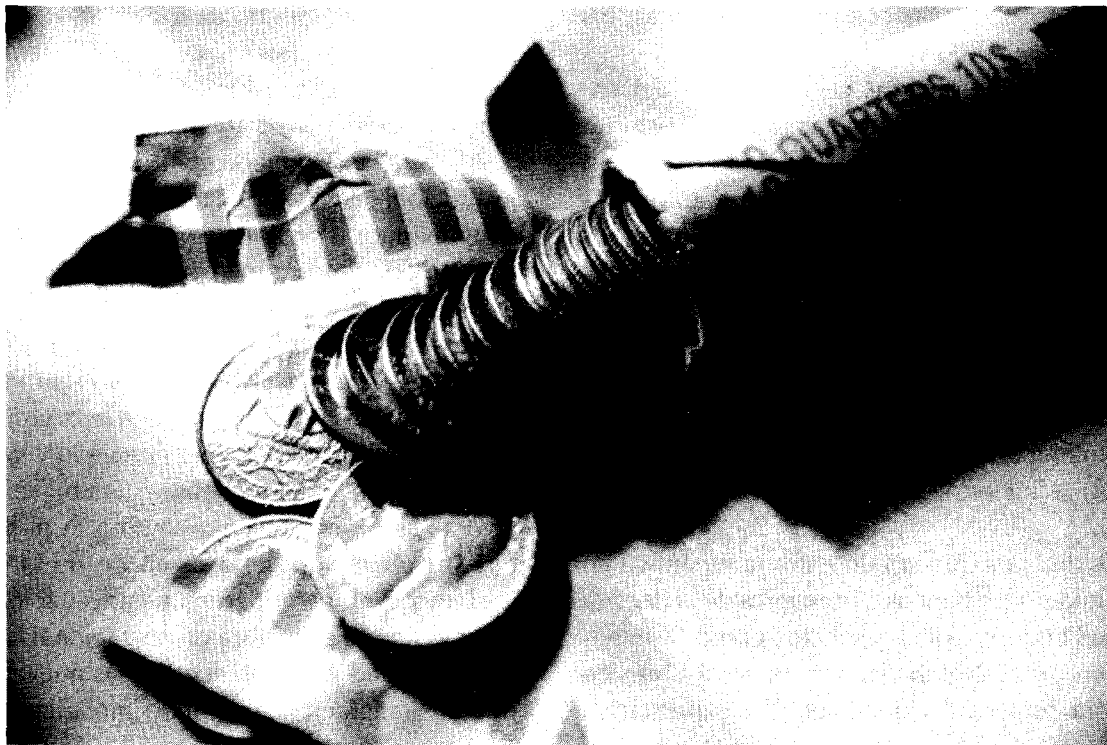
El medio ambiente se transformaba no con lentitud, sino con vertiginosa velocidad, y las instituciones financieras no respondieron a la misma velocidad. Al respecto de la velocidad y las condiciones del cambio, Powell y DiMaggio plantean que en estas circunstancias: "El cambio institucional es, entonces, una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar" (citados por Vergara, 1997:22).

En el caso bancario la transformación del medio ambiente hizo saltar la estructura organizacional bancaria en distintas dimensiones: la financiera, la

estructural y la patrimonial, donde se basaron procesos de reforma institucional tanto externos, impulsados por el gobierno al intentar diversos programas de salvamento bancario, como internos, por los consejos de administración y directivos bancarios que intentaban salvar la institución, con algunas decisiones de carácter emergente al realizar ahorros de costos a través de despidos masivos de personal, y otras de más largo plazo que incluían participación extranjera en el capital y en la administración.

Aquí es necesario reflexionar sobre la velocidad de reacción y la capacidad para transformar la institución por parte de los actores internos, sobre todo en el tema que nos ocupa en una situación de alta contingencia, el grado de "racionalidad" con el que pueden llegar a actuar.

Tanto en los directivos bancarios como en las autoridades financieras gubernamentales existió una apreciación equivocada en la caracterización del entorno 1990-1994. En todos los documentos donde se hacían pronósticos sobre las expectativas se construía un entorno altamente favorable para los negocios, pues a todos los empresarios de todos tamaños se les trató de inducir una ideología exportadora. Sin embargo, el entorno provocado de hecho por la globalización era hostil, pues en el campo financiero



ingresaron capitales cuyo único fin era obtener ganancias especulativas en plazos cortos y el propio gobierno mexicano se excedía en la colocación de títulos de corto plazo en el mercado internacional sin contar con los recursos para hacer frente a los vencimientos.

Estos factores tuvieron efectos multiplicadores dentro de las instituciones bancarias, sobre todo porque nunca existieron procesos de adaptación o de cambio ante este tipo de entorno hostil encubierto. Actuaban por la percepción que tenían del entorno en lugar de por el entorno real; es decir, no hubo reacciones de las organizaciones, manteniendo la estructura y los procesos de decisiones a medida que el problema de recuperación de créditos se dificultaba y crecía. Como en lo conceptual señala Mintzberg: no existió capacidad de la organización para hacer frente al entorno, "...para predecirlo, comprenderlo, enfrentarse con su diversidad y reaccionar rápidamente ante él" (Mintzberg, 1999:310).

Dentro de este entorno dinámico y hostil, seguramente de antemano se sabía del alto riesgo de recuperación de los créditos al no cumplimentar adecuadamente las garantías ni evaluar la viabilidad del proyecto para que el deudor tuviera flujos continuos de efectivo durante la vigencia del crédito, en la cual se involucraban diversos niveles de autoridades vinculadas directamente con la operación crediticia.

Cambio organizacional fallido

Puede pensarse que en la organización bancaria prevalecieron rutinas y estructuras organizativas en el tránsito de la estatización a la privatización, pero con nuevos objetivos y propósitos, pues incluso se liberaba la función crediticia que anteriormente estaba sumamente condicionada por el Gobierno. Aquí tendría que investigarse cómo influyó el cambio de propietario en la actitud de los ejecutivos decisores de crédito de diversos niveles, en el caso de que hayan permanecido en la misma función, pues suponemos que mínimamente se hizo alguna reorganización, por lo menos para reducir costos, pues el número de empleados bancarios se redujo significativamente.

Los objetivos planteados por el Decreto de privatización bancaria no solamente no se lograron, sino que fueron inversos por los resultados. El entonces presidente Salinas había empleado toda su retórica neoliberal y apoyado por el PAN logró la

aprobación mayoritaria en el Congreso; sin embargo, la reorganización bancaria fue un sonado fracaso: fueron promesas hechas pero no cumplidas. El importe de la venta de los bancos fue consumido en las etapas iniciales del salvamento bancario.

A partir de su reprivatización, la reorganización bancaria se convirtió en un proceso fuera de control, como señalan March y Olsen al referirse a reestructuraciones gubernamentales realizadas en los Estados Unidos: "...la ausencia general de reglas precisas que controlen el acceso hace probable que las reorganizaciones se conviertan en bote de basura, combinaciones sumamente enmarañadas de personas, de oportunidades de elección, de problemas y soluciones" (March y Olsen, 1997:146).

Con la ideología predominante de llevar la desregulación al extremo, los actores supervisores y de inspección y vigilancia –partícipes de la reprivatización bancaria– como el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no determinaron reglas precisas de la reestructuración bancaria. En este sentido, dichos órganos no quisieron actuar oportunamente cuando el problema se iniciaba y crecía, sino que empezaron a actuar a partir de la explosión de la quiebra bancaria. Aun entonces no se daban cuenta de la dimensión del problema y declararon que su intervención sería transitoria. No visualizaron que el costo de la ineficiencia prolongaría el pago por mas de 30 años.

De acuerdo a Vergara, el cambio institucional "se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización" (Vergara, 1997:29). En la conceptualización de March y Olsen, la reforma institucional es un proceso de adaptación. Consideramos que en el caso bancario no hubo intentos serios de cambios estructurales y los procesos de adaptación fueron incipientes.

Reglas y procedimientos

En el estudio de las instituciones, March y Olsen se plantean problemas centrales. Entre otros, cómo funcionan, cómo cambian y cómo podrían mejorarse. Su punto de partida es que, "...las organizaciones se ajustan a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes. Gran parte del

comportamiento que observamos en ellas refleja de manera rutinaria en que los individuos hacen lo que consideran debe hacerse.

Simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno” (March y Olsen, 1997:67). En este sentido, las instituciones elaboran sus procedimientos y establecen sus reglas, aplicándoles por coerción y autoridad, imponiéndoles como un código de conducta que no es irracional y que se interioriza en el sujeto.

La pregunta que surge es ¿Cómo se elaboran los procedimientos y las reglas?. Pueden ser producto de la acumulación de experiencia sobre un proceso, de la interacción teórico-práctica a través de estudios o investigaciones específicas. De acuerdo con March y Olsen, por “reglas” se deben entender “...las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad...las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas... Éstas (las rutinas) se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales” (March y Olsen, 1997:68-69).

En el caso concreto de las reglas y procedimientos para otorgar créditos, seguramente también éstas han sido producto de la experiencia acumulativa en la operatividad bancaria. Pero a la vez, debido a la naturaleza de los recursos que se manejan, los cuales son públicos y ajenos a la institución bancaria, se han realizado convenios con instituciones gubernamentales de inspección y vigilancia a través de los cuales se han establecido reglas en la legislación, para que la mencionada operatividad se ciña a lo establecido en los ordenamientos.

En este sentido las conductas se encontrarían bien definidas y acotadas por las reglamentaciones establecidas, pero la pregunta que surge es: ¿Qué pasó con la aplicación de las reglas? O bien las reglas ya no respondieron a una realidad cambiante del entorno, o las reglas no se siguieron al pie de la letra por los tomadores de decisiones, predominando una cultura que contradecía las rutinas establecidas, es decir, una cultura informal, y adicionalmente las autoridades financieras no ejercieron su función permanente de inspección y vigilancia. O bien se dieron cuenta desde el surgimiento del problema de

la cartera vencida, lo dejaron crecer y no actuaron. Existen, como se observa, múltiples conjeturas del porqué las reglas y procedimientos establecidos no se aplicaron. March y Olsen nos dicen que ninguna regla específica se cumple automáticamente.

Los tipos específicos de reglas sobre la actividad crediticia bancaria involucran reglas de supervisión, de recopilación y manejo de información, mantenimiento de registros, de calificación del riesgo, de establecimiento de viabilidad del proyecto al cual se dirige el crédito, de determinación de garantías y avales, de la posibilidad de poder recobrar lo prestado, y finalmente, de decisión de otorgar o no otorgar el crédito solicitado, reglas que corresponden a diversos niveles de autoridad y responsabilidad.

Existe una dicotomía entre el actuar con base en las reglas establecidas y con base en el cálculo racional de las consecuencias del tomador de decisiones. En las reglas establecidas para el otorgamiento de créditos, en nuestro caso concreto, se generó una conducta atípica, pues no hubo lugar para pensar en las consecuencias irracionales que se estaban generando, pues más bien los actores estuvieron conformes con las reglas, las cuales consideraban como un acuerdo contractual.

Toma de decisiones

Surge un problema a debate planteado por March y Olsen. Si la conducta está determinada por las reglas, todo se reduce a deberes y obligaciones, y entonces, ¿En dónde queda la “toma de decisiones”? Lo plantean como una distinción entre la acción obligatoria fundamentada en la “lógica de la apropiación” y la elección anticipatoria basada en la “lógica de la consecuencia”.

Sin embargo, en las dos existen alternativas y ambas confluyen en su fase final en una “toma de decisión”. La anticipatoria señala: “Elija la alternativa que tenga las mejores consecuencias”, y la obligatoria expresa: “Haga lo mas pertinente” (March y Olsen, 1997:70). Evidentemente, en las dos posiciones se encuentran los objetivos de la organización como el centro de la acción, pues los procedimientos y reglas deben garantizar su mantenimiento y hasta su supervivencia.

En forma aparente, las rutinas –que son una simplificación de una racionalidad que se expresa en las reglas– evidencian rigidez, pero en la práctica, en lo informal, de acuerdo con March y Olsen, “...algunas

de las capacidades de las instituciones modernas proceden de su efectividad para sustituir la conducta apegada a las reglas por una conducta individualmente autónoma... el hecho de que la mayor parte del comportamiento sea impulsada por rutinas, en sí no convierte en rutina la mayor parte del comportamiento". (March y Olsen, 1997:71). En este sentido, se impone una autonomía relativa en los tomadores de decisiones frente a instituciones y reglas que no son monolíticas.

March y Olsen agregan el elemento ambigüedad en las reglas y su aplicación a situaciones particulares, "Los individuos poseen múltiples identidades. Las divisiones del trabajo a veces se desintegran. Las situaciones se pueden definir de maneras diferentes, que exigen reglas diferentes. Las reglas se construyen mediante un proceso que en ocasiones alienta la ambigüedad" (March y Olsen, 1997:71).

Se impone lo que los autores mencionados denominan la "lógica de la apropiación", que es la determinación de lo apropiado en una situación específica. Como señalamos anteriormente, la acción obligatoria concluye en "haga lo más pertinente", lo cual desde ningún punto de vista es un ejercicio trivial.

La alternativa sería la observación de las reglas y que la elección esté determinada por la lógica consecuente en la acción anticipatoria para llegar a elegir "la alternativa que tenga las mejores consecuencias". En ambos casos subsiste la propia crítica que estos autores han hecho a la corriente de la elección racional, pues los tomadores de decisiones no manejan toda la información, incluida la del cambio del contexto y sus implicaciones sobre las expectativas futuras, por lo cual la aplicación de cualquiera de las dos lógicas puede llevar a decisiones equivocadas que pongan en grave riesgo la supervivencia de la organización.

Según Jorge Javier Romero, autores como March y Olsen, Powell y DiMaggio, y North, las instituciones deben ser el centro del análisis. Comenta que "...estos autores comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción" (Romero, 1999:8). Establecen en la

corriente del *nuevo institucionalismo* una interacción dialéctica entre instituciones y sociedad, entre cambio institucional, evolución social y cambio histórico.

En el sentido de la racionalidad de las decisiones, Simon considera que aun cuando ha habido un avance impresionante en la disponibilidad y manejo de información, sigue predominando sin embargo el hombre de racionalidad limitada que se encuentra en la vida cotidiana. No es que exista una dualidad en el hombre económico que al maximizar elige la mejor alternativa y por otro lado el hombre administrativo que busca lo satisfactorio o lo bastante bueno, sino que el primero no existe, dado que nadie puede manejar el "mundo real" con toda su complejidad. De ahí que el hombre administrativo "...realice sus elecciones sirviéndose de un sencillo cuadro de situación, en el que se consideran sólo unos pocos factores que, a su juicio, son los mas notables y fundamentales" (Simon, 1988:xxvii).

En términos conceptuales la toma de decisiones implica la elección de una alternativa, la cual de ninguna manera es la mas racional ni la óptima, Simon señala que: "La alternativa finalmente elegida no permite nunca una realización completa o perfecta de objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas. El medio limita inevitablemente las alternativas de que se dispone y, por tanto, establece el nivel máximo posible de consecución de un objetivo" (Simon, 1988:8).



Harmon y Mayer consideran al respecto que, aunque Simon "...adopta en general el principio de racionalidad instrumental, no acepta todas las suposiciones que suelen asociarse al mismo. Por ejemplo, para efectos de teorización, un importante postulado de la economía es que el hombre racional actúa con base en una información 'completa y perfecta'. Sin embargo, Simon considera que tanto la información disponible como los factores psicológicos humanos son limitaciones importantes para la capacidad de tomar decisiones correctas" (Harmon y Mayer, 1999:179).

En el caso bancario, como hemos señalado, existía una dualidad entre el objetivo oculto de recuperación acelerada de la inversión y el señalado por la Ley, referido al otorgamiento de crédito para el desarrollo económico dentro de los márgenes de los ordenamientos específicos. Aunque aparentemente las acciones se encaminaban al cumplimiento de ambos, se impuso el cumplimiento del primero, como lo expresa Simon, en el sentido de que el cumplimiento de uno de los objetivos obstaculizaba el cumplimiento del otro, eligiendo entre uno de ellos y sacrificando el restante (Simon, 1988).

El problema fue que en este caso no solamente se sacrificaba un objetivo, sino que se sentaban las bases para sacrificar la organización misma. Seguramente esta situación fue advertida en todos los niveles de la organización, pues la información de que no se cumplían debidamente los ordenamientos seguramente fluía en todas direcciones.

En un aspecto conceptual, de acuerdo con North, las reglas son las instituciones, lo que podríamos llamar las reglas del juego. De ahí que en un proceso histórico particular donde se genera una corriente desregulatoria, donde el juego se queda sin reglas (North, 1984, citado por Romero, 1999), como en el caso del sector financiero, y se transita hacia un modelo liberalizado, se presenta una descompensación que da lugar a la aplicación de lo informal. Romero considera que para el nuevo institucionalismo "las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo" (Romero, 1999:22).¹

En cualquiera de las definiciones, la libre elección racional se encuentra acotada con la existencia de las reglas. Es en ese sentido, donde Powell y DiMaggio consideran que la corriente del nuevo instituciona-

lismo rechaza los modelos del "actor racional", ya que no todo puede reducirse a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos.

Las rutinas reducen los problemas de elección, pero no estaría tan seguro de que reducen la incertidumbre en la acción, pues dependerá de la ductibilidad de dichas rutinas para ajustarse a los cambios del entorno. Es decir, no se establecen para siempre, al menos que incluyan alternativas de predicción de dichos cambios, lo cual implicaría darles un alto grado de institucional dentro de la organización. En otras palabras, existiría un diseño de una estrategia adaptativa.

Sin embargo surge la discusión entre lo institucional, la estabilidad de las rutinas y el problema de la eficiencia, en el sentido de promover los intereses organizacionales. En el caso de la banca mexicana, las rutinas representaban una institucionalización anquilosada, que aunque fuera aplicada ya no era eficiente, pues de acuerdo con los resultados, atentó contra los intereses de la organización.

Al respecto, North considera que se establece una relación simbiótica entre institución y organización, lo cual "...tiende a perpetuar arreglos ineficientes, pero que se reproducen por inercia durante largos periodos" (citado por Romero, 1999:24). El resultado final es la tendencia a eliminar las instituciones fallidas u obsoletas, que se distingue de una visión darwiniana en que las "mutaciones" no son aleatorias, sino que los agentes desarrollan una experiencia acumulada y aprenden y asimilan de otros agentes e introducen intencionalmente estrategias, todo lo cual tiene como base la competencia.

Sin embargo, North reconoce que las estructuras ineficientes pueden sobrevivir largos periodos. Estos desajustes conducen a las posibilidades del cambio institucional, "...por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en cierto grado" (North, 1990:8, citado por Romero, 1999:24).

Conclusiones

Si bien el proceso de reprivatización bancaria fue intencional, no se generó una conciencia de adaptar la organización y generar cambios acordes con las

modificaciones que se presentaban en el entorno, sino que seguramente debido a la competencia feroz que se presentó en los mercados de crédito, se reprodujeron los comportamientos rutinarios ineficientes, predominando una inercia institucional, y en otros casos se sustituyeron por procesos informales del mismo tipo.

Solamente después de la quiebra técnica, las instituciones crediticias se cuestionaron sobre la necesidad de cambios organizacionales. El cambio institucional ha abarcado mas de una década y la duda que surge es si para los intereses del país ha sido la mejor alternativa. La salida por la que optó el gobierno del presidente Zedillo fue la extranjerización tanto de los capitales bancarios como del control institucional.

En 2001, la banca mexicana todavía no cumple su función de intermediaria para otorgar créditos, mantiene un nivel alto de margen de intermediación financiera y sus ganancias son producto de inversiones en títulos gubernamentales. Con esa ineficiencia la banca podría no ser necesaria, pues prevalecen elementos de irracionalidad en su operatividad.

En estas condiciones surge la oportunidad de cambio que, aun en condiciones revolucionarias recogerá, una gran cantidad de elementos informales integrados en la cultura organizacional que se expresarán en las nuevas reglas formales, en nuestro caso, tanto de carácter endógeno de la organización, como exógeno en lo relativo a las instituciones de control y regulación financiera del gobierno. En este sentido, una nueva correlación de fuerzas es la que define el *sentido* del cambio, estableciendo también nuevos intereses en función del estrato triunfante, nos referimos al capital extranjero que tiene el control mayoritario de los bancos.

En el caso mexicano, la competencia no eliminó a las instituciones ineficientes, a pesar de que pusieron en riesgo tanto a sus propios depositantes como el capital social. La salida en la concepción racional hubiera sido la desaparición de las instituciones. Sin embargo, se optó por transferir a la sociedad el costo de transacción, amplificado por la acción interna derivada de manejos que de ninguna manera estaban en las reglas establecidas.

Para esto fue necesaria la existencia de un gobierno dispuesto a afectar el gasto social para transferirlo al rescate bancario, a fin de salvaguardar las instituciones y los derechos de propiedad, en aras de no afectar la acumulación de capital en las condiciones

pactadas en la firma del TLC. El costo representa el 17% del gasto público, y esa situación se repetirá durante los próximos 30 años. Una aceptación de la quiebra bancaria hubiera afectado los privilegios de un sector minoritario exportador ligado a grandes trasnacionales, e incluso la de los exportadores de Estados Unidos, paradójicamente ligado también a esas grandes empresas.

Notas

- ¹ Otras definiciones de institución las encontramos en Shepsle (1986): estructuras de reglas, procedimientos y acuerdos; Ostrom (1986): prescripciones acerca de las acciones requeridas, prohibidas o permitidas; Young (1986): prácticas reconocidas que consisten en funciones fácilmente identificables, junto con una serie de reglas o convencionalismos que dirigen las relaciones entre los poseedores de esas funciones. (citadas por Powell y DiMaggio. 1999: 41).

Fuentes Bibliográficas

- Harmon, Michael y Richard Mayer (1999) Teoría de la Organización Para la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- March, James y Johan Olsen (1997) El Redescubrimiento de las Instituciones. FCE.
- Mintzberg, Henry (1999) La Estructuración de las Organizaciones. Barcelona, Ariel.
- Ortiz, Guillermo (1994) La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. México, Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter (1999) Expansión del Análisis Institucional, en *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (1999) Retorno a la Jaula de Hierro, en *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Romero, Jorge (1999) Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*.
- Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Simon, Herbert (1988) El Comportamiento Administrativo. Argentina, Aguilar.
- Vergara, Rodolfo (1997) El Redescubrimiento de las Instituciones. Introducción. En March, J. Y Olsen J. FCE.

Fuentes Electrónicas

www.congresoprdr.org

COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Murilo Kuschick

Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM-A

Introducción

En la prensa diaria (aunque también en las publicaciones especializadas) y en los medios académicos se habla cada vez con mayor insistencia acerca de un fenómeno ya generalizado en el ámbito mundial: la globalización. Aunque no exista un consenso con respecto al concepto y una definición mayormente aceptable por los diferentes grupos de estudiosos, es posible establecer algunas características que nos permiten aproximarnos a una definición de dicho fenómeno.

En las dos últimas décadas, ha surgido una nueva economía a escala mundial. La denomino informacional y global para identificar sus rasgos fundamentales y distintivos, y para destacar que están entrelazados. Es *informacional* porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento. Es *global* porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información tecnológica, mercados), están organizados a escala global, bien

de forma directa, o mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción. Y ha surgido en el último cuarto del siglo XX porque la revolución de la tecnología de la información proporciona la base material indispensable para esa nueva economía (Castells, 1999:93).

En la conceptualización de Octavio Ianni (1999) y de Cordera (2000), la globalización tiene consecuencias sociales y culturales, ya que ambos autores plantean la posibilidad de que mediante este fenómeno se constituya una sociedad sin fronteras, y que del flujo constante de productos, ideas y noticias se va constituyendo un solo mundo, del cual todos participan de una forma o de otra. Al mismo tiempo que algunos procesos, como los económicos, las crisis, auge, depresiones y desempleo comienzan a sentirse de manera casi simultánea en las diferentes partes del globo.

De ahí que muchos de los autores planteen la existencia de una economía mundial, la cual comenzó a establecerse a partir del siglo XVI, y la que efectivamente era una economía a escala mundial,

aunque no una globalización, pues esta última tiende a constituir cadenas, procesos productivos y modalidades de integración vertical y horizontal (Jáuregui, Kuschick, 1980) que ya no se encuentran asentados en un territorio específico, sino en una escala global.

Esto significa la ruptura, aunque no la desaparición, del viejo esquema de los llamados Estado-nación que, como estructura jurídico-política establecía, por ejemplo, límites territoriales a fin de organizar el cobro de impuestos, la libre circulación de las mercancías, el asentamiento de la fuerza de trabajo para la educación, adiestramiento, capacitación y reproducción ordenada, así como la sujeción a un conjunto de leyes y principios que en la actualidad se encuentra en entredicho, ya que gran parte de la política económica se establece a partir de las estrategias del Fondo Monetario Internacional, de la misma manera el Banco Mundial y otros organismos internacionales establecen recomendaciones en una multiplicidad de asuntos que van desde la política educativa hasta la salud pública.

Bajo el nuevo esquema de la sociedad global, el flujo económico no se ordena únicamente en función de los intereses nacionales, sino de una perspectiva extranacional. Los Estado-nación, las burguesías y los diferentes grupos y sectores, así como la élite financiera y comercial, tienen que yuxtaponer sus intereses, propósitos y proyectos a esta lógica internacional, que ubica el capital, inversiones e intereses en una escala, lugar y posición, según su importancia o simplemente en la posición de subalternos. El fenómeno de la globalidad tiene efectivamente una dimensión económica, aunque una de las áreas de mayor preponderancia del prodigio, y muy posiblemente la más visible, se encuentra en el mundo de la información y de las comunicaciones donde, bajo condiciones tecnológicas determinadas, se desarrolla y establece con mayor facilidad la expansión y la conexión vía los satélites y los diferentes canales de radio y de televisión, así como la posibilidad de acceso ilimitado, simultáneo e inmediato a todo tipo de datos, informes, noticias, acontecimientos, música, cultura, deporte y entretenimiento, lo cual conlleva a un mundo unificado y sin fronteras.

Esta situación, amén de todas las consecuencias que origina, trastorna un ámbito que se constituyó con la única finalidad de impedir, combatir y generar una racionalidad, cultura e identidad en el ámbito local o de la estructura política que en la actualidad

se encuentra amenazado en sus propios cimientos, conforme reduce cada vez más su necesidad y funcionalidad, aunque sea el último reducto del control de las fronteras y del flujo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, las élites locales siguen aprovechándose de esta circunstancia y de esta contradicción para generar el ámbito y motivo del presente artículo: la continuidad de una política provinciana que se alimenta de temas y asuntos locales, aunque cada vez más vaya asumiendo formas, sistemas y modalidades que son planteados e implementados por modalidades globales en el acontecer político.

Política y globalidad

A diferencia de otro tipo de actividades –como la economía que cada vez más amplía sus relaciones–, la política, al igual que las relaciones en el ámbito de la cultura y de las comunicaciones, muestran poco a poco un proceso de integración a escala mundial. Las relaciones políticas pueden definirse a partir de las relaciones de poder (Luhman, 1995:13) ya que éste, según Luhman, representa la capacidad de reducir las posibilidades de selección de otro (*op. cit.*:17). En este sentido, un sistema o un subsistema político, como el electoral, por ejemplo, establece en procesos electorales que los electores sólo tienen la posibilidad de elegir uno entre los varios candidatos para el puesto de Presidente de la República, por ejemplo.

De igual modo, cuando el gobierno establece una política pública tiene que elegir una opción y rechazar otras, beneficiando a unos actores políticos y perjudicando a otros. Por tanto, los sistemas políticos admiten multiplicidad de selecciones para su funcionamiento, pero una sola elección a la vez, y cada vez que se realiza una elección ésta presenta un conjunto de riesgos, problemas e incertidumbre que determina la necesidad de nuevas propuestas y nuevas selecciones. Empero, el poder siempre tendrá la capacidad para limitar las posibilidades de selección y elección del otro, ya que si esta condición no se cumple, quienes detentan el poder lo estarán perdiendo y, de esta forma, el poder que tenían habrá pasado a otras manos.

Aunque la toma de decisión continúa realizándose al interior de los respectivos Estados-nación en el proceso de globalización –los cuales mantienen el poder

sobre sus fronteras y la emisión de un conjunto de códigos, leyes y reglamentos que son válidos para todos sus habitantes—, cada vez más surgen cuestiones como los sistemas político electorales. Es decir, el procedimiento de la democracia para la toma de decisiones se generaliza, pese a que las decisiones en relación con las políticas públicas sean en términos generales distintos, ya que la inflación es el problema en un país, mientras que la pobreza lo es en otro, y con ello se acotan los marcos conceptuales para la conformación de estas políticas. Por ejemplo, hace algunos años los países podían plantearse como repúblicas populares, partidarias de un modelo socialista o de economía planificada (Bettelheim, 1972:101).

En la actualidad, aun los países que antes se definían por la planificación centralizada han modificado sus políticas económicas, y considérese el caso de China, el cual es un país con un sistema “socialista de mercado” ya que en términos reales, muchas de las unidades productivas continúan bajo la administración de una entidad estatal. Una gran cantidad de empresas tiene propietarios privados y deciden la compra-venta de sus productos. La adquisición de insumos y de la fuerza de trabajo se desarrolla mediante criterios propios de la economía de mercado, como el nivel de las utilidades y el precio de los insumos y de los salarios.

Tras la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, el mundo se encuentra bajo la órbita del modelo de la economía de mercado y de la democracia representativa y electoral propia de los Estados Unidos de América, al tiempo que organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional dictan recomendaciones de políticas hacia los países que van desde el establecimiento de políticas educativas, hasta la privatización de empresas públicas.

De esta manera, además de la democracia representativa y de la economía de mercado propia de la economía estadounidense, se han introducido otras modalidades y nuevos modelos en los sistemas políticos locales, como es el caso de la generalización de la opinión pública con la participación cada vez más amplia de los medios masivos de comunicación como intermediarios entre la opinión de los públicos, la opinión y los intereses de los distintos grupos de presión y el gobierno, que tiene sus propios intereses y también actúa sobre la opinión pública a través de

los medios masivos de comunicación a fin de influir en la opinión pública y lograr su beneplácito y aceptación hacia sus políticas.

En efecto, la actuación de los gobiernos para influir en la percepción de la opinión pública con objeto de intentar modificarla, persuadirla y convencer de las bondades de los planes y programas de la administración pública, sería una de las más importantes novedades que han ocurrido y se han incorporado a las campañas políticas. Por consiguiente, la acción sobre la opinión pública, la persuasión, la promoción y la comunicación política constituyen los ámbitos en que incidiremos en este artículo a fin de demostrar las amplias modificaciones que exhibe la actividad política en México, por ejemplo, cuya realidad política hace poco menos de diez años no mostraba esta necesidad por parte de las autoridades políticas, pese a que hacían uso de la comunicación política para publicitar obras y premiar periódicos, periodistas, así como a medios electrónicos con jugosos contratos. Aunque este conjunto de medios servía para impactar a la opinión pública, no tenía la función que en la actualidad desempeña la política comunicativa del Estado: informar, persuadir, convencer y generar consenso al mismo tiempo que intenta mediante este tipo de mecanismos movilizar a la opinión pública haciéndola partícipe (cómplice) de la toma de decisiones.

Ahora bien, ¿por qué en el régimen político anterior —es decir, hasta las últimas administraciones priístas, por ejemplo— la movilización política no se daba mediante los medios masivos de comunicación? En la fase previa el caso del sistema político mexicano, la movilización de las masas se daba mediante las organizaciones corporativas asociadas al régimen. Empero, en la actualidad, la mayoría de éstas organizaciones ya no tiene el prestigio, popularidad y capacidad de convocatoria que tuvieron en el pasado cercano. De ahí que aunque el Presidente de la República, Vicente Fox, haya sido electo con una gran cantidad de votos (15,988,740 votos, o 42.52%, de la votación total) las posibilidades de éxito en término de su programa de gobierno dependen de su relación y negociación con el Congreso de la Unión.

Sin embargo, esta negociación con el Congreso, la cual se da en el ámbito político, tendría mayores o menores posibilidades de éxito si contara con el respaldo popular. Por tal motivo, el gobierno federal recurre de manera continua y constante al beneplá-

cito de la opinión pública, cuestión que hemos encontrado tanto en el caso del gobierno federal, como en el caso del gobierno de la ciudad de México, con un alud de consultas acerca de los temas más distintos, como la consulta popular para el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo, la consulta acerca del horario de verano en la ciudad de México, o la consulta que propone el Jefe de Gobierno de Distrito Federal acerca de la venta de Banamex a *Citybank*. Consideramos que esta continua y constante referencia a que la controversia pública sea dirimida mediante consultas ciudadanas, entrevistas y ruedas de prensa modifica y transforma de manera radical el acontecer político, que se convierte en un nuevo espectáculo mediático en donde los políticos asumen el papel de "héroes" y "villanos".

En virtud de que nuestro papel no consiste en establecer el "verdadero" comportamiento de los políticos y de las propias instituciones políticas, analizaremos los elementos que cada vez más participan en esta nueva realidad político social, para mostrar que, como si bien no hay política sin políticos y sin una arena política, ésta se ha ido despla-

zando hacia el ámbito de los medios masivos de comunicación, los cuales no se dirigen a grupos políticos, como los partidos y sus partidarios, o a las organizaciones sociales y políticas (los sindicatos, por ejemplo), sino a los públicos y grupos diseminados y articulados alrededor de alguna temática, problema o interés.

Estos públicos y grupos no mantienen ni relación ni vinculación la mayor parte del tiempo, y por lo tanto son masas anónimas, pero que pueden ser conocidas, contabilizadas y movilizadas mediante la radio y la televisión. En este sentido, el público se transforma en audiencia y la audiencia se define mediante algunos indicadores, uno de ellos es el *rating*, hecho que le es común a casi la totalidad de los países y campañas políticas en los principales países del mundo.

La audiencia media no es más que el número de individuos que mantienen contacto con el medio televisivo durante un período de tiempo, teniendo en cuenta dicha duración y contabilizando las repeticiones que existan en cada uno de los minutos(...)

Aún tenemos números anteriores



Librería El Parnaso
Carrillo Puerto núm. 2
Col. Coyoacán

Librería del Pórtico
Eje Central núm. 24, Col. Centro

Librería Internacional
Av. Sonora núm. 206
Col. Hipódromo Condesa

UAM-Azcapotzalco
Av. San Pablo núm. 180
Col. Reynosa Tamaulipas

Librería
El Sótano de la Alameda
Av. Juárez núm. 64
Col. Centro

Librería Gandhi
Miguel Ángel de Quevedo núm. 128

Librería El Sótano Colegio de México
Carretera Ajusco

UAM-Xochimilco
Calzada del Hueso núm. 1100
Col. Villa Quietud

Librería Eureka
Av. Universidad núm. 1195

Librería FCE
Miguel Ángel de Quevedo núm. 206

UAM-Iztapalapa
Av. Michoacán y la Purísima s/n
Col. Vicentina

Casa del Tiempo
Pedro Antonio de los Santos núm. 84
Col. San Miguel Chapultepec

La audiencia media puede expresarse en magnitudes relativas o *rating*, definiéndose entonces como el porcentaje de individuos que ve un determinado espacio, teniendo en cuenta las distintas duraciones, y expresados con relación al universo que pertenecen (Jauset, 2000:235).

De esta manera, los medios masivos de comunicación constituyen en una especie de espacio público donde se tratan distintos tipos de temas, problemas y perspectivas. Sin embargo, debido al propio poder y al interés de los medios en algunos temas, y asuntos son más incorporados que otros a los espacios de noticias, a los *talk shows*, etcétera. De ahí el interés creciente de algunos políticos por mantener una buena relación con los medios masivos de comunicación, por ser propietario, socio o, en última instancia, establecer relaciones con los periodistas o los dueños de las cadenas de televisión. Este fenómeno se da en México con la figura de Miguel Alemán, gobernador del Estado de Veracruz y ex accionista de Televisa, o en Italia con el Primer Ministro Enrico Berlusconi, dueño del mayor consorcio de televisión privada en ese país.

Los medios masivos de comunicación en esta nueva fase se han transformado en los grandes articuladores de la imagen y de mensajes.

Entendemos por "imagen" el resultado de las representaciones, opiniones y actitudes que los electores tienen y se forman sobre los partidos y sus candidatos. Esta representación cristaliza en una serie de "items" que permiten su agrupación en categorías de referentes de distintos órdenes. Una de ellas está relacionada con la percepción del candidato o del partido en su realidad material. La otra corresponde a la faceta proyectiva del elector en su dimensión, positiva o negativa, de las cualidades conferidas al candidato o partido. Es decir, se trata de la interpretación activa que el receptor hace del fenómeno producido por la relación "mensaje-imagen"(...) (Herreros, 1989:258).

En este nuevo periodo político en la sociedad globalizada mediante los esquemas y mecanismos comunicativos, la actividad política, que antes era un asunto que únicamente involucraba principalmente a los políticos, ha incorporado a las masas. Sin embargo, esta incorporación no es directa ni integral,

Gestión y estrategia

Precio de suscripción anual:
(2 números)
■ \$280.00
(más gastos de envío)

Formas de pago:
▲ Cheque certificado
▲ Giro postal

a nombre de la
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA.
Apartado Postal 32-031, C.P. 06031
México, D.F.
Revista *Gestión y estrategia*

NOMBRE: _____

DIRECCIÓN: _____

CIUDAD:	ESTADO:
PAÍS:	C.P.: _____ TELÉFONO: _____
FAX:	E-MAIL: _____

Información: Elvira Nájera Trujillo, Tels.: 53 18 91 20 y 53 18 94 49

Si requiere factura envíe copia de su RFC con sus datos fiscales.

ya que los medios son los responsables de las mediaciones (Martín-Barbero, 1987:10), es decir, la manera mediante la cual accedemos a los acontecimientos y a los hechos. Esto significa que no vemos los acontecimientos, sino aquello que los medios seleccionan de ellos.

Este fenómeno, que Giovanni Sartori (1998) denomina *homo videns*, o la sociedad teledirigida, ha llegado a tales dimensiones en la actualidad que las carreras de los políticos, su importancia, popularidad y posibilidades de trascender se miden por sus apariciones (positivas, negativas, favorables, o desfavorables) frente al televisor en emisiones de mayor o menor prestigio con mayor o menor audiencia.

Comunicación e imagen

Frente a la situación en que la contienda política es cada vez más dirimida frente a los medios de comunicación, como ya lo había dicho V. O. Key (1962):

Los políticos han intentado desde hace tiempo averiguar las actitudes populares sobre ciertas cuestiones que surgen entre una y otra elección. Vieron el modo de determinar las actitudes públicas, no a causa de una de una profunda vinculación a la doctrina que la opinión pública debe regir la política, sino para facilitar su supervivencia política. El político práctico hace su carrera valorando lo que el electorado querría o no y lo que le agradaría o desagradaría. Su acierto juzgando estas cuestiones influye sobre sus oportunidades de elección o reelección(...)

El congresista, el legislador del Estado, el alcalde y otros funcionarios públicos prestan atención a este problema, pero no tienen seguridad de que el pueblo que se sienta obligado a escribir cartas de quejas, cartas que piden actividad inmediata, o (de modo ocasional) cartas de recomendación, sea el que representa a su distrito electoral. Debe saber distinguir la corriente de opinión que resulta de una campaña para escribir cartas. Debe diferenciar el correo que proviene de un sector influyente de su distrito electoral. El político tiene como guía los periódicos para conocer a la opinión pública, pero los puntos de vista de los editores de periódicos pueden estar en completo desacuerdo con los puntos de vista predominantes del electorado (*op. cit.*:922-923).

De acuerdo con Key, una de las modalidades más socorridas ha sido el uso de las encuestas de opinión, las cuales comenzaron a utilizarse en los Estados

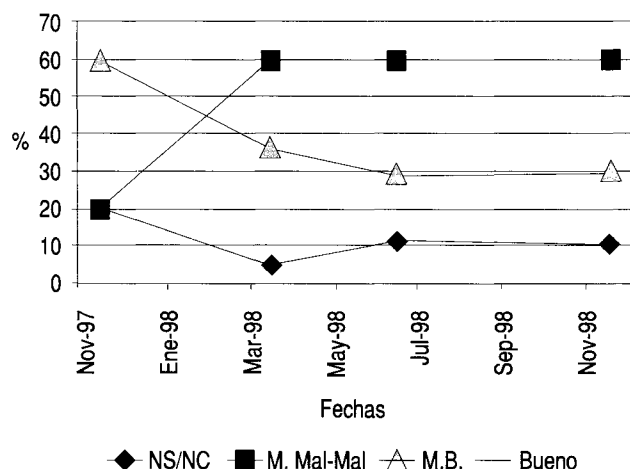
Unidos a partir de 1937, con el surgimiento de la *Gallup Poll*, que no sólo ha servido para anticipar y predecir el comportamiento del electoral, sino la aceptación/rechazo (acuerdo/desacuerdo) hacia políticos y políticas públicas, determinando las posibilidades de elección y de la propia continuidad de ciertos políticos como representantes populares. Esta situación que predominó en los Estados Unidos hasta al segundo lustro del siglo XX, se ha generalizado a lo largo del orbe. Aun cuando los temas en la discusión pública son totalmente locales, las formas con que se realizan y los medios para fomentar, disminuir o destruir una carrera política son a final de cuentas los mismos.

Para demostrar nuestro punto de vista, se muestran a continuación los resultados de algunas encuestas de opinión¹ que hemos realizado en los últimos años (Kuschick, 1999, 2000), las cuales nos permitirán demostrar algo que en la actualidad ya parece un hecho evidente: que la carrera de los políticos se encuentra íntimamente asociada a sus niveles de conocimiento/desconocimiento por la población y sus niveles de popularidad, los cuales se pueden medir por su aceptación/rechazo y acuerdo/desacuerdo, con respecto a su personalidad a partir de la indagación de algunos rasgos, como la honestidad, simpatía, preparación, dedicación y capacidad.

En este sentido, la imagen, junto con los mensajes, se han transformado en los principales mecanismos de divulgación de la personalidad, intenciones, pretensiones y voluntades de políticos, que a raíz de su aparición en los medios masivos de comunicación mediante campañas muy bien orquestadas de promoción o, por el contrario, por campañas de desprestigio, aumentan o disminuyen puntos en una especie de "*hit parade*" que determinan sus posibilidades reales o irreales de continuidad en el gusto popular.

Para ilustrar lo anterior, la Gráfica I muestra la situación del primer gobierno de oposición en la ciudad de México, hecho inusitado y que significó una victoria aplastante del PRD sobre sus dos rivales, ya que Cuauhtémoc Cárdenas llegó al poder con 56% de los votos válidos en aquella elección. Sin embargo, a los pocos meses de haber dado inicio, este gobierno legitimado comenzó a perder popularidad, como se observa en la gráfica. El gobierno empezó con un óptimo nivel de aceptación y confianza, ya que 60% de los entrevistados creía que el gobierno de Cárdenas sería "muy bueno o bueno".

GRÁFICA I
Nivel de aceptación y rechazo del gobierno
de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal



Fuente: Kuschick, 2000:194.

Empero, este optimismo a los pocos meses había cambiado a un pesimismo, pues cerca de 60% de los entrevistados en los meses subsiguientes percibían al gobierno del perredista “como muy malo o malo”. No había ocurrido en realidad un sismo en la ciudad de México u otro tipo de fenómeno que pudiera explicar la forma tan estrepitosa en que cayó la popularidad del gobernante: lo que cambió antes bien fue “el clima de opinión” (Monzón, 1990:155).

Este último se constituye a partir de las percepciones, valores, creencias y expectativas de los miembros de una sociedad. Las expectativas que la población había depositado en el gobierno de Cárdenas eran demasiado amplias y la ausencia de cambios impresionantes e impactantes en el gobierno de la ciudad y en sus propias vidas, aunado a las fuertes campañas que se instrumentaron en los medios masivos de comunicación redundaron en la caída abrumadora de los niveles de aceptación del gobierno cardenista.

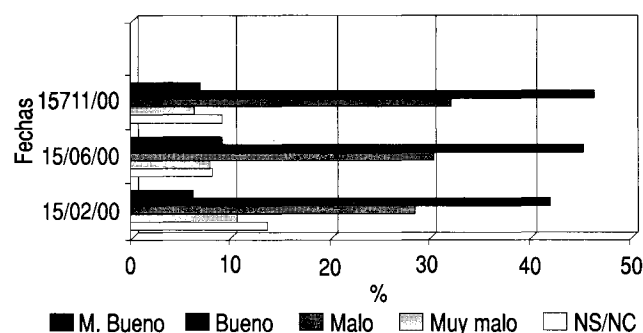
Por otra parte, ¿cómo explicar la victoria de Andrés Manuel López Obrador y su llegada al gobierno capitalino? Por un lado, pueden plantearse dos hipótesis. La primera proviene del hecho que el gobierno de Cárdenas se interrumpió con la renuncia de éste, ya que por tercera vez se postuló como candidato a la Presidencia de la República y su gobierno fue terminado por Rosario Robles Berlanga, la cual logró un óptimo nivel de aceptación. La segunda hipótesis se plantea en términos de Campbell, Converse, Miller

y Stokes (1960), quienes proponen que la decisión de voto de los electores consta de tres elementos: a) simpatía por un partido político; b) imagen de los candidatos y c) temas o problemas que se tratan en la campaña política.

En un estudio realizado por Zimat-Cinco (1997) se afirma que los elementos más importantes para la decisión de voto en la elección de 1997 fueron tomados por los electores antes de la campaña, al conocer a los candidatos y durante las campañas. En otras palabras, la imagen de los partidos y del gobierno en turno, y la percepción de la acción de los gobiernos es importante a la hora de decidir por quién votar.

La Gráfica II pretende sustentar la demostración de nuestra hipótesis que, aun cuando las posibilidades de la victoria del PRD en la elección del año 2000 en la ciudad de México se encontraban mermadas y disminuidas por la baja popularidad de Cárdenas, ésta se restableció con la llegada de Robles al gobierno de la Ciudad de México.

GRÁFICA II
Aceptación/rechazo del gobierno
de Rosario Robles en el Distrito Federal

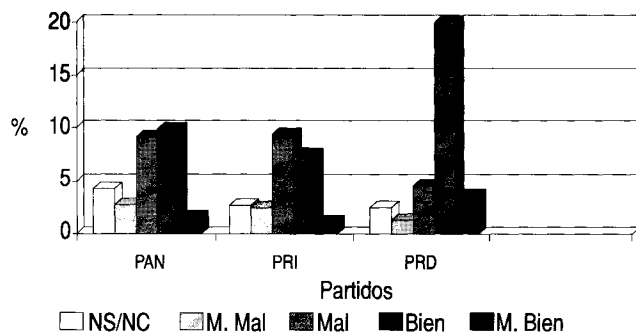


Fuente: Kuschick, op. cit.:204.

Por lo tanto, el efecto de la imagen de los partidos políticos sólo actúa en una parte de los electores ya que, como se ha demostrado en el ámbito internacional, existe una disminución relativa de la adhesión ideológica de los votantes hacia los partidos políticos y mayor inclinación hacia los candidatos, pues estos últimos son más visibles, e identificables que los partidos políticos (Niemi, 1993), que cada vez asumen características abstractas, debido a que la comunicación política se realiza bajo imágenes gráficas difundidas por los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión.

De ahí que los políticos, que son más visibles y se encuentran constantemente en las páginas de los diarios y en las pantallas de televisión, tengan mayores posibilidades para contender por puestos de elección popular que aquellos políticos que no son citados ni vistos en los medios masivos de comunicación.

GRÁFICA III
Nivel de aceptación/rechazo del gobierno de Rosario Robles, según intención de voto para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, febrero 2000

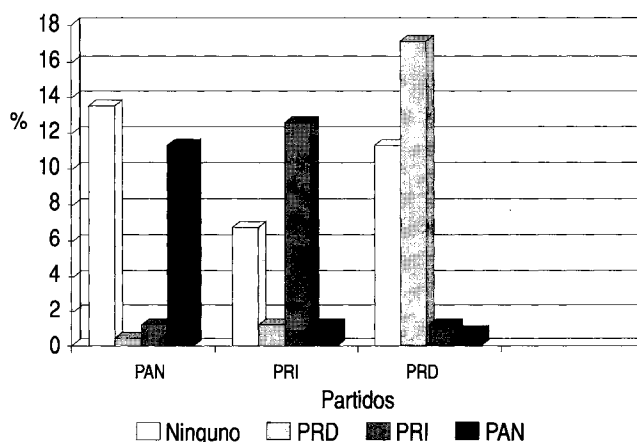


Fuente: Investigación directa.

Los niveles de aceptación de la Jefe de Gobierno Rosario Robles fueron más acentuados entre los posibles votantes del PRD, ya que 25% de estos probables votantes consideraba que este gobierno era "muy bueno o bueno", cifra que se reduce en el caso de los posibles votantes priistas y panistas, pues únicamente el 6% de los primeros opinaba que el gobierno de Robles era "muy bueno o bueno", mientras que entre los segundos este número llegó a casi 12%. Pese a que estos posibles votantes no sufragarían por el PRD, la imagen que proyectaba el gobierno de Robles Berlanga era suficientemente positiva para generar una percepción favorable, aun entre grupos opositores.

Mediante la Gráfica IV se demuestra la importancia de la imagen favorable hacia candidatos y partidos políticos ya que, como se dijo, la simpatía y la adhesión a los partidos políticos se ha reducido en tanto que la cantidad de personas que se definen sin "ninguna" simpatía o predilección política, pero que al llegar la época electoral deben decidir si votarán por una u otra organización política, ha ido en aumento.

GRÁFICA IV
Intención de voto para Jefe de Gobierno del Distrito Federal según simpatía por partido político, febrero 2000



Fuente: Investigación directa.

Como se aprecia en esta gráfica, la victoria del PRD y las propias oportunidades del PAN para disputarle la victoria en la capital se encontraban cimentadas en la posibilidad no de obtener el sufragio de sus votantes cautivos sino, por el contrario, de capitalizar el voto no partidista; es decir, el voto que no se identifica con ningún partido político ni con la imagen del partido gobernante o los éxitos o fracasos del partido en el poder, sea en la Jefatura del Gobierno de Distrito Federal o en la Presidencia de la República.

De acuerdo con la gráfica, aun cuando la disputa por los sin partido se centró entre el PRD y el PAN, la candidatura de Andrés Manuel López Obrador se llevó una gran parte de los electores sin partido. Por su parte, pese a que el PAN estaba muy cerca del PRD, en el mes de febrero del año 2000, el PRD aún contaba con una intención de voto a partir de la simpatía político partidaria "su voto cautivo" lo cual le permitió mantener la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México.

Conclusión

Durante mucho tiempo, México vivió al margen de las grandes manifestaciones y de los movimientos internacionales, principalmente en el ámbito político, ya que su régimen político, *sui generis* le permitía no sólo vivir aislado de los disturbios económicos,

sociales, culturales y comunicativos, sino también una estructura política peculiar. En la actualidad, tal situación se ha vuelto imposible, de allí que su sistema político se ha modificado, no sólo a causa del proceso globalizador, sino a cuestiones de índole interno.

Por otra parte, pese a que en el ámbito internacional la política continúa funcionando a partir de asuntos y discusiones del ámbito interno, ésta ha tenido que modificarse de tal forma que los políticos deben medir constantemente su actuación frente a la opinión pública, así como localizar los puntos en su personalidad y en la imagen que proyectan aspectos positivos que podrían ser de interés para el público. De igual modo, su constante y continua aparición en los medios masivos de comunicación hace posible que sus carreras políticas puedan proyectarles hacia otros puestos y a otras encomiendas en el ámbito político nacional.

Como mostramos a partir de datos empíricos, políticos de viejo cuño, como Cuauhtémoc Cárdenas, pueden perder muchos puntos, pese a su popularidad ante una audiencia acostumbrada a la dinámica de los medios masivos de comunicación, que esperaba que el gobierno de la ciudad de México satisfaría sus expectativas. Aun cuando el gobierno realizó obras, éstas no fueron suficientemente difundidas y divulgadas. De ahí que el gobierno de Rosario Robles lograra rescatar la popularidad y el beneplácito popular en función de una extensa campaña de imagen y divulgación.

En la era de la globalización y de la comunicación exhaustiva, no importan tanto las actividades de gobierno, sino las acciones que son proyectadas, promovidas y señaladas, ya que el público conoce y reconoce, principalmente, aquello que aparece en los medios masivos de comunicación. De esta manera, podemos concluir que hasta el acontecer político se ha ido transformando a partir del proceso globalizador, lo que significa que, aunque las actividades políticas responden a asuntos de carácter local, los formatos bajo los cuales se lleva a cabo asumen cada vez más las características internacionales.

Notas

¹ Las encuestas de opinión de las cuales tomo la información para las gráficas que se presentan en el texto son parte de un proyecto de investigación que viene realizándose en el Distrito

Federal a partir de 1995. El objetivo de tal proyecto es investigar la percepción, opiniones, imágenes y actitudes de los habitantes en edad electoral de las 16 delegaciones políticas acerca de las preferencias político partidarias, intención de voto, así como su apreciación con respecto a los principales problemas de la capital y del país, y su juicio respecto de la capacidad del gobierno para realizar políticas para solucionarlos. Se han calculado muestras probabilísticas no menores a 1000 entrevistados y se utilizó un método de selección polietápico y por conglomerados en función a criterios de sexo, nivel socioeconómico y tamaño de las delegaciones políticas.

Fuentes Bibliográficas

- Bettelheim, Charles (1972), *Cálculo económico y formas de propiedad*, Siglo XXI, editores, México.
- Campbell A., Converse P., Miller W.E. y Stokes D.E., (1960), *The American voter*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Castells, Manuel (1999) *La era de la información: la sociedad red*. Volumen I, Siglo XXI editores, México.
- Cordera, Rolando (2000) "Globalización y política social" en: Cordera R., Ziccardi A., *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. Miguel Angel Porrúa, México.
- Herreros, Miguel (1989) *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- Ianni, Octavio (1999) *La era del globalismo*, Siglo XXI editores, México.
- Jáuregui Jesús, Murilo Kuschick, et. all. (1980) *Tabamex: un caso de integración vertical de la agricultura*, editorial Nueva Imagen, México.
- Jauset, Jordi (2000) *La investigación en audiencias de televisión*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Key, V.O. (1962) *Política partidos y grupos de presión*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Luhman, Niklas (1995) *Poder*, Anthropos, México.
- Martín-Barbero, Jesús (1987) *De los medios a las mediaciones*, Gustavo Gilli, Barcelona.
- Monzón, C. (1990) *La opinión pública*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Sartori, G. (1998) *Hommo videns: La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

Publicaciones periódicas

- Kuschick, M. (2000) "La administración cardenista de acuerdo con las encuestas de opinión" en: *Sociológica*, año 15, núm. 42, enero-abril, México.
- Kuschick, M. (1999) "Experiencia, prospectiva y voto en el Distrito Federal", en: *Reporte de Investigación*, Serie II núm. 425, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco, México.
- Niemei, R., Weisberg H. (1993) "Historical changes in voting behavior", en: Niemi R. y Weisberg H., (comps.), *Controversies in voting behavior*, CQ Press, Washington.
- Zimat/Cinco (1997) "Cuauhtémoc Cárdenas: Decisión de voto y expectativas", en: *Revista Nexos*, año 20, volumen 20, núm., 236, agosto, México.

REFLEXIONES ACERCA DE LA CREATIVIDAD EN LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS EN LAS ORGANIZACIONES

María Teresa Godínez Rivera
Rebeca Pérez Calderón

Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

"Los seres creativos aprenden lo que quieren,
aprenden para poder tener las herramientas
que su originalidad y genio necesitan.
En un salón de clases
no sabemos cuánta creatividad
se mata para enfatizar el aprendizaje"

- A.S. Neill.

Introducción

El presente artículo presenta la revisión, el análisis y la reflexión acerca de la creatividad a través de los diferentes medios de producción; los diversos papeles que ésta juega en las organizaciones para, finalmente, ver su aplicación en la solución de los problemas. Para ello se retoman algunos aspectos relevantes que dan paso a la creatividad.¹

La hipótesis que se plantea para este análisis se concreta a cómo el hombre, desde sus orígenes, ha aplicado su creatividad en la solución de problemas, en la permanente búsqueda de la satisfacción de sus necesidades, creatividad que si de inicio dio paso a la conformación y evolución de las organizaciones, en algunos momentos históricos ha sido limitada por éstas. Paradójicamente, en la actualidad existe una creciente preocupación por el rescate y estímulo tanto de la creatividad como de la participación, nuevamente, del hombre (a todos los niveles, en las organizaciones) en la solución de los problemas.

Como resultado de esa creatividad aplicada se tiene el desarrollo de diversas teorías y, en la actualidad, la gestación de nuevos modelos administrativos que funcionan como herramientas en las organizaciones

(empowerment, formación de equipos de trabajo autodirigidos, círculos de calidad, organizaciones inteligentes, inteligencia emocional, desarrollo organizacional, etcétera). En todas y cada una de estas aportaciones va implícita la creatividad, la cual no se contrapone a las bases de las cuales parte cada teoría: las complementa y, a menudo, las mejora.

Desde sus orígenes, la humanidad se ha preocupado por resolver todos aquellos problemas que interfieren en el logro de sus propósitos a través del desarrollo de métodos y técnicas, cada vez más sofisticadas, que le faciliten no sólo la realización de su trabajo, sino su vida misma. Esta situación se refleja en los dos ámbitos, el laboral y el personal. Será diferente de una generación a otra y su elemento de apoyo o desaliento, en lo referente a creatividad, es el aprendizaje.²

Para llegar al punto anteriormente expresado, el ser humano ha necesitado de su creatividad e ingenio, de tal manera que ha generado teorías o ideas, las cuales serán interpretadas y ejecutadas por otras personas, dando origen a la creación de diversos paradigmas.

Invariablemente surgen nuevas teorías o ideas criticando a las anteriores, creadas por quienes no

estuvieron de acuerdo con ellas. Esto no implica que sean inútiles. Por el contrario, se retoman las bases de las teorías en cuestión para un nuevo planteamiento en la solución a un problema. Lo anterior implica tomar lo arriba expuesto como un peldaño que sirve de apoyo para subir a un peldaño más alto, a crear algo más completo; peldaño que no hay que confundir con un cómodo sofá en el cual podemos descansar por tiempo indefinido.

Habrà que considerar que para poder modificar lo previamente establecido se requiere soñar, idear y crear en tal magnitud que exista la capacidad de producir una propuesta que no siempre será mejor, pero sí diferente y dé por resultado una solución cada vez más pertinente a la situación que impere.

Esta pertinencia se establece en un estado de crisis permanente que se determina entre lo existente y lo que se pretende es más adecuado a la realidad. Se caracteriza por ser dinámica y estar en constante cambio, lo que trae como consecuencia la ruptura de un paradigma para implementar otro nuevo, resultado del ingenio.

Para comprender mejor lo arriba expuesto, habrá que partir del análisis del origen y la evolución del hombre y de las organizaciones, aludiendo a aquellas que se conformaron en la época primitiva sin una estructura formal, que inicialmente surgen como respuesta a la satisfacción de necesidades y a la solución de problemas que el hombre por sí sólo no podía satisfacer o resolver; en consecuencia, las organizaciones son resultado del esfuerzo humano encaminado hacia la consecución de un fin común.

De esta manera, se puede decir que las organizaciones tienen su origen a partir de una gama de necesidades latentes y de la forma en que el hombre busca satisfacerlas. Esta forma lleva implícita la creatividad del ser humano, la cual se ve reflejada desde el inicio de los tiempos.

Antecedentes de la creatividad a través de los modos de producción

En un principio, el hombre era nómada y tenía que ir de un lugar a otro para satisfacer sus necesidades, hasta que accidentalmente descubrió que al caer algunas semillas en la tierra, y con la ayuda del agua, en un lapso de tiempo germinaban, dando paso a lo que se conoce actualmente como agricultura, activi-

dad que fue la base para el asentamiento del hombre en un lugar en forma permanente.

Por ello, el hombre se estableció cerca de los ríos para seguir llevando a cabo esta actividad. Es entonces cuando se habla del hombre sedentario; comienza a desarrollar otras actividades en grupo como la recolección de frutos –base del desarrollo de la agricultura–, la caza y la pesca. La forma en que se desarrollan estas actividades tenía plasmada su propia creatividad en los métodos para realizarlas, en la elaboración de armas y herramientas para la caza y la pesca, así como en el desarrollo de sus instrumentos de labranza.

Aunado a lo anterior se confeccionó, aunque de manera rudimentaria, el vestido, que surge por la necesidad del hombre de cubrirse, lo que implica la caza de animales. Se descubre el fuego y se conoce que los alimentos asados tienen mejor sabor. Se desarrollan otras actividades como la domesticación de animales, con el objetivo de facilitar la tarea de labranza; y surgen algunos oficios uno de los cuales consistía en la creación de vasijas cuyo material de elaboración era el barro.

Estas formas rudimentarias de organización tuvieron como principal característica de evolución la creatividad, en la búsqueda por satisfacer necesidades de un grupo de personas, y para cuya satisfacción no se contaba con un modelo específico de organización ni de producción de satisfactores. No existía un paradigma preestablecido, sino que se fue elaborando sin un antecedente, modelo que posteriormente, a través del aprendizaje, fue reproducido y mejorado. Existía esa permisibilidad, esa libertad creativa que al paso del tiempo sería coartada por las mismas organizaciones.

Este modelo de producción³ se caracterizó por ser de autoconsumo. Existía la propiedad colectiva de los medios con los que producían, y los beneficios eran de carácter colectivo; en el desarrollo de los oficios y la domesticación de animales se da la base para la especialización. Paralelamente se da paso a lo que puede considerarse como una forma primitiva de organización en donde cada individuo desempeña una función.

La especialización conduce no sólo a la producción de satisfactores para la comunidad, sino que también genera un excedente que brinda la oportunidad de iniciar una actividad nueva, que es el antecedente de lo que ahora conocemos como co-

mercantilización de productos: el trueque o intercambio de bienes llevado a cabo con otros grupos sociales con características (valores, costumbres, ideas y creencias), formas de organización y productos diferentes, conduciendo al descubrimiento de nuevas formas de hacer las cosas. Esto resulta como información adicional para el esquema organizativo inicial, que conduce a la necesidad de la conformación de un paradigma diferente que integrará la nueva información e implica la participación creativa del hombre en este desarrollo.

La evolución de esta conformación social es precedida por el modo asiático de producción o despótico-tributario en donde, al existir un excedente de producción destinado al intercambio, da lugar al conocimiento y contacto de otros grupos sociales, numerosos y complejos (hordas, tribus, clanes, culturas completas), dando origen a la pugna por el dominio de territorios y el sometimiento de una cultura por otra. Queda al descubierto el poder de la cultura dominante y la debilidad de la cultura sometida; se da inicio a la explotación del hombre por el hombre, pero no de manera individual, sino colectiva; no existe aún una forma consolidada de propiedad privada de los medios de producción, y la conformación de clases sociales estaba constituida por el déspota (a quien se le pagaba tributo) y los que pagaban el tributo, principalmente.

En esta organización social las necesidades atendidas no sólo son de supervivencia (vestido, casa y alimento), sino de seguridad y pertenencia, así como el tener poder y dominio. Es en este momento donde existe la limitación del espacio y la libertad del ser humano, lo que se ve reflejado en un encasillamiento a actividades determinadas, una imposición ideológica, una nula participación en la toma de decisiones y una limitación a la creatividad.⁴

Posteriormente al sometimiento colectivo y al dominio de territorios, se construyen las bases para el establecimiento de un nuevo modo de producción: el esclavismo, cuya característica principal es la explotación del hombre por el hombre, en forma individual; en donde el esclavo, cuyo valor se consideraba por debajo al de una bestia de arado, era concebido como propiedad de otro hombre llamado esclavista o amo. El trabajo desarrollado por los esclavos bajo jornadas extenuantes e inhumanas no comprendía una remuneración económica, salvo un techo en donde dormir y alimento. Es importante

señalar que es en este momento en donde se da, en forma incipiente, el establecimiento de la propiedad privada de los medios de producción.⁵

Con esta forma de organización se establecen clases sociales bien marcadas, como es el caso del esclavo y el esclavista. La posesión de tierras, de esclavos y las posiciones sociales, son aspectos necesarios para dar paso a otra forma de organización social y productiva que contempla nuevas características de desarrollo como consecuencia de un dinamismo hacia el interior de cada forma de organización, condicionado y promovido éste por la dinámica social que demanda la satisfacción de necesidades y la solución de problemas cada vez más complejos.

Como una nueva estructura social surge el modo de producción feudal, en donde contamos, en primer término, con una bien marcada diferencia de clases:

- El rey (soberano de una vasta extensión de territorios);
- El Señor Feudal (a quien el rey le otorgaba título de posesión de cierto territorio a cambio de que resguardará la seguridad del mismo, llamado feudo);
- La nobleza (quienes disfrutaban de los beneficios y riquezas generadas en el reino); y
- Los siervos (grupo cuantioso de gente que sólo poseía su fuerza de trabajo y, en el mejor de los casos, eran dueños de sus implementos de trabajo, aunque tenían que pagar por el trabajo de la tierra, la cual era rentada por los señores feudales).

Por otro lado, dada la existencia de otras necesidades por satisfacer como el calzado, muebles, ropa, etcétera, prolifera el desarrollo de talleres cuyo funcionamiento requirió una clasificación de acuerdo al conocimiento y a la experiencia desarrollados a través del desempeño de las actividades encomendadas. Esta clasificación comprende tres niveles: el maestro, el oficial y el aprendiz.

Si bien en un inicio se realizaron las actividades en forma artesanal, en pequeña escala, las cuales requerían y eran resultado de la creatividad del hombre, una vez dominado el oficio se genera un excedente de producción que permitirá su venta. Ello propicia el crecimiento de la actividad comercial, cuya forma original se da a través del establecimiento de lugares específicos para la adquisición de estos productos a las afueras de los feudos, en los llamados

Burgos, lo que promueve una mayor especialización de los oficios, dando origen a los gremios (Garza, 1997:37-74).

Un momento crucial en la historia fue la introducción de la máquina de vapor, invención del ser humano en la búsqueda por facilitar su labor y producir bienes en mayores cantidades. Como consecuencia de ello, el advenimiento de la Revolución Industrial, que impactaría fuertemente en esta organización social, lo que implica no sólo una producción de satisfactores en serie, sino una mayor especialización en las actividades a desarrollar y, por ende, una mayor complejidad en las organizaciones, cuyas actividades y esfuerzos se desarrollarían de acuerdo a las necesidades sociales y a los avances tecnológicos en forma paralela.

Paradójicamente, la creatividad, siendo el elemento impulsor del cambio, se vio reducida por las diferentes organizaciones, al cabo del tiempo, a una característica que "sólo unos cuantos podían tener y ejercer". Esto fue reforzado a medida que las orga-

nizaciones y la sociedad crecieron en número de integrantes, en aras de atender una mayor gama de necesidades, propósito que derivó en un mayor número de avances tecnológicos y problemas a resolver.

Estos aspectos a su vez inciden en un crecimiento y una mayor especialización en las actividades a desempeñar, llevando a estas figuras organizacionales a una mayor dimensión y a un mayor grado de complejidad; a tener una estructura más densa. Todo ello como resultado de la creatividad del hombre aplicada a la solución de problemas, creatividad que implica la ruptura y conformación de nuevos paradigmas.

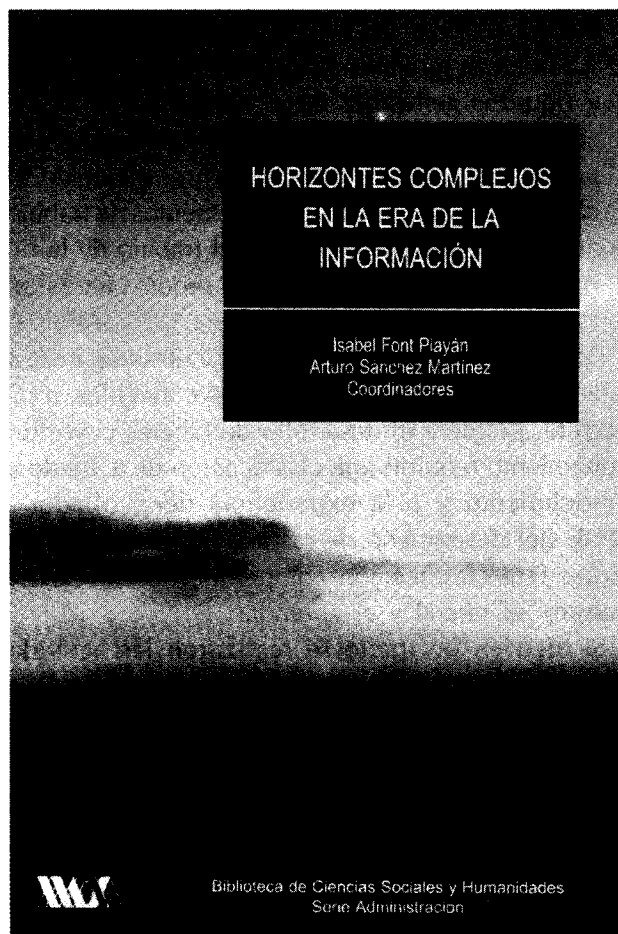
Siendo la base de la evolución de las organizaciones con la maquinización y la automatización, la creatividad del hombre en el desarrollo de sus actividades fue limitándose, así como su participación en la resolución de problemas; esta limitación no ha sido en forma total, lo cual se puede ver a través del surgimiento de diversas teorías: administrativas, organizacionales, de comportamiento, etcétera; todas aquellas que han sido propuestas por el ser humano y cuyo origen pretende resolver la problemática a la que se enfrentan las organizaciones.

La creatividad en el desarrollo de teorías organizacionales y administrativas

A partir de la Revolución Industrial el crecimiento de empresas a gran escala fue requiriendo el desarrollo de nuevas formas de organización y prácticas administrativas. Es entonces cuando comienza el estudio de la administración de las organizaciones, formalmente hablando.⁶

El significado y el sustento teórico del quehacer administrativo en las organizaciones sufrieron una formidable ampliación y profundización a través de una serie de teorías cuya aportación sirvió como base para el desarrollo de nuevas propuestas cada vez más completas, con aspectos adicionales que en trabajos anteriores no habían sido considerados.

El estudio de la administración varía de acuerdo con la teoría o escuela considerada. Normalmente cada autor o estudioso de la administración tiende a tratar las variables y asuntos típicos de la orientación teórica de su escuela o teoría considerando un contexto determinado, y responde a problemas especí-



ficos. De ahí que el pensamiento administrativo requiera de modificaciones y adecuaciones cada vez más frecuentes, dadas las condiciones cambiantes del entorno que rodea a las organizaciones.

Para entender mejor lo anterior, se relacionan los aspectos más representativos de algunas propuestas al pensamiento administrativo y organizacional (Kast, 1986:136-157):

1. La *administración científica*, cuyo principal exponente es Taylor, que parte del estudio de los métodos y procesos, tiempos y movimientos en la realización del trabajo de cada operario.
2. Para la *teoría clásica de la administración*, con Henry Fayol, la administración implica previsión, organización, dirección, coordinación y control del trabajo realizado en toda la organización.
3. Para Max Weber, su principal preocupación fue la *estructura de la organización*.
4. La *teoría de las relaciones humanas*, cuyo estudio es realizado por Elton Mayo y Kurt Lewin, la administración debe buscar los mejores resultados a través de condiciones que permitan la integración de las personas en los grupos sociales y la satisfacción de las necesidades individuales.
5. Poco después ésta teoría es complementada por la *teoría del comportamiento* y la *teoría del desarrollo organizacional*.
6. Referente al énfasis en el ambiente, para ir más allá del ámbito interno de la organización, también conocido como entorno organizacional, surgió la *teoría de sistemas*, siendo complementada por el enfoque contingencial.
7. El *enfoque contingencial*, que implicaba la creación de diversos escenarios resultado de información que brinda el conocimiento de ciertos comportamientos generados en el ambiente organizacional.⁷

En resumen, a la luz del desarrollo de teorías administrativas y organizacionales se han contemplado diversos elementos hasta llegar a un punto en donde se trata de estar lo más cercano a las respuestas que nos demanda la sociedad.

Como puede observarse, los estudiosos de la administración y de las organizaciones de cada época han sido capaces de generar diversas teorías conforme se han presentado problemas o dificultades, situaciones que no son de carácter permanente,

pues el entorno hoy en día difiere por mucho al del pasado.

Las críticas a esas teorías son realizadas por personas que, gracias a la creatividad y a elementos sobre los cuales trabajar y crecer, pueden brindar mejores soluciones, lo cual no implica descalificar el trabajo de sus antecesores, sino que con sus aportaciones, buscan complementar y brindar nuevos paradigmas.

Siendo la aplicación de la creatividad parte medular de este análisis, es necesario (una vez que se ha expresado en términos generales la utilidad e importancia para el hombre de este elemento en la solución de problemas) dar paso a la exposición de aspectos básicos referentes a la creatividad.

Creatividad en la solución de problemas

Como antesala a este tema se tienen algunas consideraciones acerca de la creatividad en la solución de problemas. Al respecto Mauro Rodríguez dice: "creemos ver las cosas como son, pero en realidad lo que llega a nuestro cerebro es una enorme cantidad de impulsos originados por nuestras percepciones sensoriales (visuales, auditivas, olfativas, térmicas, mecánicas, etcétera), y lo que hacemos, además de seleccionarlas privilegiando algunas e impidiendo el acceso a la conciencia de otras, es estructurarlas. Así como desde la antigüedad a un grupo de estrellas se le llama Osa Mayor, toda designación implica el 'empaquetamiento' de una porción de la realidad, de un conjunto de percepciones, bajo la férula o envoltura de una denominación. Esa estructuración o empaquetamiento caracteriza nuestra concepción no sólo de las cosas, sino también de los fenómenos" (Rodríguez, 1989:5).

"No es posible tener percepciones puras, libres de teoría. Percibimos a través de un lente estructurador de nuestra mentalidad y experiencia, y no solemos tener en cuenta que *nuestra manera de ver* las cosas es sólo una entre muchas posibles. No obstante, en el momento en que estamos en el trance de innovar debemos recordar la arbitrariedad inherente y proceder a 'desestructurar' para *reestructurar de otra manera*" (Idem: 6).

Tomar la información que se tiene como antecedente, adquirida o conformada por otras personas, interpretarla (estructurarla) y brindarle una nueva forma; esta es la clave de toda creación o invención, en cualquier ámbito (loc. cit.).

En este apartado se aborda el tema de la creatividad en forma integral, partiendo del comentario de algunas teorías que tratan de explicar el fenómeno de creatividad; también se explica cómo se realiza el proceso de creatividad y su aplicación en la solución de problemas.

A continuación se comentan los aspectos relevantes en este rubro:

- a) Teorías acerca de la creatividad
- b) Proceso de la creatividad
- c) Aplicación de la creatividad en la solución de problemas

a) Teorías acerca de la creatividad

En relación con las ciencias del comportamiento humano y de la administración en las organizaciones, la psicología ha desarrollado diversas teorías en las que se apoya la creatividad del ser humano, las cuales inciden en la conclusión que el hombre es creativo por naturaleza.

Existen diversos enfoques y teorías que pretenden explicar cómo se lleva a cabo el proceso de la creatividad. La primera de ellas tiene que ver con las aportaciones realizadas por Sigmund Freud en el campo de la Psicología, en donde se establecen los siguientes elementos acerca de la mente del individuo:

- *El "id"*: que es la parte en donde se lleva a cabo el proceso creativo, ya que no tiene nada que ver con lo lógico o lo moral.
- *El "ego"*: esta parte tiene que ver con los aspectos de reconocimiento social, por lo que rechaza las ideas que no pueden ser ejecutadas.
- *El "super-ego"*: es la parte moral que nos prohíbe, margina o limita hacer algo.

Se parte de que todo ser humano lleva un "lunático" y un "administrador interno" que están en constante pugna. Así, en la medida que él sea capaz de solucionar ese conflicto, también podrá ser productivo en la solución de problemas o conformarse con ser mediocre.

La segunda teoría habla de la división cerebral, en la que se asocia al 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. Bajo esta teoría el lunático interno sería asociado 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 donde comienzan las ideas creativas (Harrington, 2000:81).

Bajo esta perspectiva, la situación óptima para el ser humano consiste en aprender a ser un pensador ambidiestro y pluridimensional. Hay muchas funciones que son complejas, en las que se requiere ser analítico, cuantitativo, racional y comunicativo (hemisferio izquierdo), o conceptual e integrante, emotivo (hemisferio derecho). Sin la complementaridad de estos dos no se puede llegar a superar la pugna interna ni a la solución del problema (Díaz, 1998:20).

Prácticamente, ambas teorías coinciden en que consideran que todo ser humano posee características que facilitan o limitan de alguna manera el desarrollo de ideas novedosas y creativas.

Es necesario invertir una buena dosis de energía para generar ideas y tener un buen almacenamiento de ellas para elegir lo más conveniente y no aferrarse a la primera idea que surja en la mente, en pro de solucionar diversas situaciones y problemas de la manera más adecuada y pronta posible. Para ello es mejor contar con una gama de soluciones aún cuando éstas parezcan muy simples, habrá de tomarse aquella o aquellas que impacten directamente al problema.

Todo ser humano es creativo, pero esa creatividad va inhibiéndose en un medio hipercrítico. "La creatividad surge en ambientes permisivos. De hecho, el camino real hacia la creación es el juego, por eso los adultos no deberían avergonzarse de jugar como niños; por el contrario, deberían avergonzarse por no jugar" (Rodríguez, 1989:6).

Es importante tener en cuenta que todo ser humano cuenta con potencial creativo pero que, generalmente, no es usado debido a una serie de limitaciones que de ser identificadas, sería posible quitarlas e incrementar la capacidad creativa. Dentro de estas restricciones o limitaciones, las más importantes tienen que ver con la forma en que se ha sido educado, así como con la autoestima de una persona.

La primera limitación se refiere al hecho de que la mayoría de las personas han sido educadas por sus padres con un marcado “no cometer errores” o el “no decir cosas fuera de sitio”, no expresar ideas que puedan ser atacadas o desatar polémica. Este aspecto educativo trae como consecuencia la formación de dos seres dentro de una misma persona:

- I. Un ser que desea mantenerse a salvo y seguro a toda costa, que no arriesga ni se compromete en nada fuera de lo común, y
- II. Un ser experimental que desea aprenderlo todo.

Ambos seres difieren notablemente y, generalmente, el primero de ellos reprime al ser experimental.

La segunda restricción tiene que ver con la autoestima, debido a que considera a ésta como un elemento básico y esencial para ser creativos. De esta manera, si la gente se siente bien consigo misma será capaz de generar y exponer ante los demás ideas novedosas, aún sabiendo que van a ser cuestionadas y, de esta manera, continuar desarrollando su potencial creativo. De esto se deduce también la posible existencia de un círculo vicioso en el que, si no se tiene un nivel de autoestima adecuado, esto puede provocar efectos negativos sobre la persona al ser cuestionadas sus ideas, lo que a su vez afectará su autoestima e irá mermando su capacidad creativa.

Se considera que la autoestima depende básicamente de la confianza en uno mismo o de la falta de ella. De esta parte se puede concluir que para ser un buen administrador o gerente debemos hacer uso tanto de nuestra capacidad de análisis como de la capacidad creativa o conceptual.

Si se toma en consideración que la creatividad fluye con mayor facilidad en un marco de permisibilidad, para promover la creatividad se necesitan cuatro cosas:

Libertad de expresión

Libertad de creencias

Libertad de seguridad (no preocuparse por sobrevivir)

Satisfacción de necesidades básicas

Aquí precisamente es en donde se establece la paradoja de la que se hablaba anteriormente. En un inicio las organizaciones surgen para dar respuesta a las necesidades y problemáticas a las cuales el hombre por sí sólo no puede dar, y se desarrollan aplicando su creatividad en la forma de resolver

problemas. Posteriormente, tras la complejidad que ha matizado a las organizaciones, la especialización y la integración de tareas, se limita al hombre a realizar su trabajo de acuerdo a lo establecido, a no participar en la solución de problemas.

Por lo tanto, la organización inhibe su capacidad creativa. En la actualidad se busca, a partir de la evolución del conocimiento administrativo en las organizaciones, ir más allá de la organización, integrar al individuo en la participación de la solución de problemas, que externar su creatividad, que trabaje en equipo y, en consecuencia de esta integración, se logre un equilibrio interno para poder alcanzar a la par un equilibrio y concordancia con el exterior.

La evolución y conformación de las organizaciones está investida de mayor complejidad como respuesta a las demandas de su entorno, principalmente en la esfera social y tecnológica. Ha requerido para su sobrevivencia un cambio radical en cuanto a su paradigma –o forma de enfrentar las situaciones– y problemática que le ha presentado su medio ambiente, pasando de una actitud reactiva (esperar que sucedan las cosas para implementar acciones) a una actitud proactiva (hacer algo para que las cosas sucedan como queremos que sucedan, es decir, determinar y hacer todo lo que se tenga que hacer para el cambio).

La necesidad de ser proactivos implica, además de ser creativos y de vencer la resistencia al cambio, ser visionarios, pioneros en nuestra actividad, ser previosores, plantearnos diferentes escenarios para evitar que nos sorprenda alguna contingencia.

b) Proceso de la creatividad

El proceso completo de desarrollo e implementación de ideas creativas se lleva a cabo bajo el siguiente esquema (Katten, 1979):

Fase 1: Tipología de la gente: creativa (lunáticos)

- 1) Definición del problema
- 2) Generación de ideas

Fase 2: Tipología de gente: analítica (administradores)

- 3) Evaluación
- 4) Decisión
- 5) Detallar y optimizar
- 6) Planeación de acciones
- 7) Implantación y retroalimentación

Bajo este esquema hay que destacar que en la Fase 1 del proceso es en donde se realiza el principal esfuerzo creativo.

En esta fase el primer paso es la definición del problema. En diversos textos de administración se menciona en forma reiterativa la importancia de este paso, pues si el problema no se define con precisión, corremos el riesgo de encontrar una excelente solución para un problema inexistente. Ackoff enfatiza la importancia de este paso al que le llama "planteamiento del problema" y nos hace las siguientes observaciones (Ackoff, 1998:117-120):

Una de las cosas que está mal en la educación para administrar empresas es que la enseñanza está dedicada a resolver problemas que los docentes proponen a los alumnos. El resultado es que éstos últimos se convencen de que lo normal es que los problemas le sean propuestos, lo cual raramente sucede en el mundo real. Por lo tanto, se debe enseñar a los estudiantes cómo deben plantearse los problemas.

El planteamiento de problemas considera el hecho de que éstos deben extraerse de situaciones complejas, confusas y mal estructuradas. Esta capacidad de aprender a plantear problemas sólo se adquiere con la práctica. Es necesario comprender la importancia de que el problema se plantee apropiadamente; esto quizá consume mucha energía, pero vale la pena ya que a veces el problema aparente no es siempre el real.

Con respecto al segundo punto, referente a la generación de ideas, se recomienda la utilización de técnicas. Una de ellas: la tormenta de ideas (*brain storm*), la cual tiene como objetivo desechar las inhibiciones que disminuyen el flujo de ideas y generar una gran cantidad de ellas.

La premisa básica es que la mejor forma de encontrar una excelente idea es generar muchas ideas. Para que esta técnica funcione con efectividad se recomienda observar las siguientes reglas:

- No permitir evaluaciones de ningún tipo a las ideas expresadas, para no inhibir la producción de ideas.
- Se alienta a los participantes a expresar todo tipo de ideas por descabelladas que parezcan, pues la más sencilla de ellas o la más descabellada puede ser la solución a un problema.
- Concentrarse en la cantidad de ideas más que en la calidad, mientras más ideas se tengan, mayores

posibilidades habrá de encontrar una solución adecuada.

- Formar ideas superiores construyendo sobre las ideas de otros, tomando en cuenta una o más ideas proporcionadas por diversas personas, llegando a una idea más completa si así se requiere.

Además de lo anterior, se deben considerar las siguientes recomendaciones adicionales:

- La gerencia puede ayudar a incrementar la creatividad del personal proporcionando un clima apropiado al diferir los veredictos (retrasar la evaluación).
- Recordar que lo más fácil para inhibir la creatividad es usar "frases matadoras" de ideas, tales como:

- * Eso ya lo intentamos una vez y no funcionó
- * No hay presupuesto
- * No es tan fácil
- * Nunca dará resultado
- * Es muy complicado

Como parte de este apartado, se hace referencia a la relación entre la fase creativa del proceso y la fase analítica de aplicación.

Otra propuesta acerca del proceso creativo se expone en el cuadro 1.

Considerando las diferentes características de las personas que intervienen en una etapa y otra, generalmente se presenta un conflicto entre ellas. Sin embargo, se debe considerar que de la forma en que sea manejado este conflicto dependerá la diferencia entre obtener un resultado productivo o uno mediocre.

Para complementar la idea anterior, a continuación se presenta información más detallada al respecto (Kast, 1986:172):

El conflicto puede verse hasta cierto punto como algo positivo, ya que su ausencia puede provocar una situación de estancamiento, que se refleja por un menor desempeño (véase *Figura 1*).

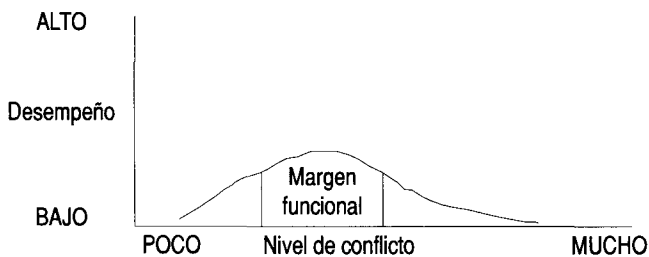
- Falta de nuevas ideas
- *Poco cuestionamiento
- *Cumplimiento apático
- *Bajo desempeño

CUADRO 1 Fases del proceso creativo

Etapa	Habilidad o tipo de pensamiento	Estado de ánimo
Preparación En esta etapa el individuo busca toda la información que requiere para elaborar un producto o generar una idea que le permita satisfacer una necesidad o solucionar un problema.	Fluidez, flexibilidad, originalidad, pensamiento divergente (lateral) El pensamiento divergente abre al individuo un gran abanico de opciones, a diferencia del pensamiento convergente, también llamado <i>vertical</i> por Edward De Bono, por medio del cual está más vinculado con la selección de opciones, reduciendo así el rango de posibilidades.	TENSIÓN
Incubación Una vez que se ha trabajado arduamente en un problema o situación generando ideas y asociaciones, se presenta una etapa de aparente inactividad que favorece la participación del inconsciente.	Pensamiento Inconsciente El individuo no se ocupa conscientemente del problema o de generar más ideas. Sin embargo, se ha observado que se continúan haciendo asociaciones o conexiones entre ideas que posee la persona, lo que permite que se llegue a la siguiente fase del proceso.	FRUSTRACIÓN
Iluminación En esta etapa del proceso la intuición puede llegar a tener un papel importante. La intuición se ha conocido como un conocimiento o comprensión repentina con base a información escasa e incompleta.	Pensamiento Convergente Sólo aquellos que han venido pensando y trabajando en un problema, y que cuentan con información clave del asunto, podrán llegar a hacer determinadas conexiones que les permitan encontrar de pronto la solución o idea genial. En ocasiones, cuando se cuenta con un gran número de ideas para llegar a la iluminación o identificación de la idea creativa, se requiere de un proceso de análisis y de selección. Han surgido frases y palabras que reflejan esta etapa: "eureka, se me prendió el foco, me cayó el veinte, etc."	ALEGRÍA
Verificación En ocasiones esta verificación consiste en una confrontación con los criterios establecidos sobre la utilidad o la factibilidad de la idea o producto generado.	Análisis, síntesis y elaboración En esta etapa del proceso son muy importantes estas habilidades.	CONCENTRACIÓN

Fuente: Material Didáctico del "Taller de Creatividad", UNITEC, 1997.

FIGURA 1
Conflicto y desempleo



Fuente: Borrooah *et al.*, 1987.

- Dentro de un margen funcional de conflicto se facilita lo siguiente:
 - * Generación de ideas creativas
 - * Realización de innovaciones y cambios
 - * Respuestas positivas a nuevas oportunidades y retos
- Elevado nivel de desempeño organizacional

Sin embargo, no hay que olvidarse que un nivel alto de conflicto puede ser antifuncional, debido a que afecta la coordinación de las actividades requeridas de todos los participantes en un proceso.

c) Aplicación de la creatividad en la solución de problemas

Este apartado se desarrolla a partir de la siguiente pregunta: ¿Cuál es la diferencia entre resolver problemas con creatividad y hacerlo en forma rutinaria?.

La respuesta gira en torno a que, para solucionar cualquier problema, se requiere creatividad. Debido a que no existen modelos para resolver todo tipo de problemas, para enfrentar y resolver con éxito problemas nuevos y complejos o, como los llama Ackoff, sistemas complejos de problemas interrelacionados, se requiere necesariamente el despliegue de la capacidad creativa.

A cada ser humano le gustaría saberse creativo; pero ¿qué es la creatividad? Ackoff considera que es “la habilidad para identificar restricciones autoimpuestas, eliminarlas y explorar las consecuencias de la remoción”. Es la misma habilidad que se requiere para resolver los acertijos, que son problemas cuya dificultad de solución estriba justamente en las restricciones autoimpuestas (Ackoff, 1998:111).

Dondequiera que aparezca un problema, debe mirarse desde el mayor número de puntos de vista posible antes de elegir la manera de atacarlo. Hay que considerar que el mejor lugar para resolver un problema no es necesariamente aquel donde se ha manifestado.

Existen cuatro maneras básicas para tratar un problema (Idem:113-115):

- I. Absolver un problema consiste en ignorarlo y esperar que desaparezca o se desenrede solo.
- II. Resolver un problema consiste en tomar alguna acción razonablemente buena, que satisface. Quienes resuelven problemas los enfocan clínicamente; se apoyan principalmente en la experiencia, experimentación, juicios cualitativos y sentido común. Tratan de identificar la causa del problema, eliminarla, y regresar al estado precedente.
- III. Solucionar un problema consiste en tomar la mejor acción posible, la que optimiza. Quienes solucionan problemas los enfocan científicamente, se apoyan especialmente en la experimentación y en el análisis cuantitativo.
- IV. Disolver un problema es eliminarlo rediseñando el sistema que lo incluye.

Quienes disuelven problemas tratan de idealizar, esto es, aproximarse a un sistema ideal, y de ese modo conseguir un desempeño en el futuro superior al mejor que pueda tenerse hoy. Ven los problemas como oportunidades, no como amenazas.

Conclusiones

El devenir histórico ha tenido gran influencia en el desarrollo de las organizaciones, así como en las diversas teorías concernientes a la administración de las mismas. Esta evolución ha sido resultado de la aplicación de la creatividad del hombre –pues como se ha visto a lo largo de esta reflexión, el hombre es

creativo por naturaleza– y de la implementación de paradigmas, situación que siempre ha sido influenciada por su ambiente.

A medida que va creciendo la sociedad y hay mayores avances tecnológicos, esto obliga a la organización a crecer y a especializarse, siendo el entorno cada vez más exigente en cuanto a la actividad de la misma. En consecuencia, los paradigmas no son algo estático y evolucionan a la par del entorno, llevando siempre el toque creativo en su desarrollo. Aunado a todo ello la creciente necesidad de ser proactivos y de estar abiertos al cambio.

Existen algunos mitos acerca de la creatividad los cuales conviene hacer a un lado, así como es necesario destacar las realidades que se deben considerar para incrementar el potencial y desempeño del hombre.

Entre los principales mitos se contemplan los siguientes:

- La creatividad es algo especial que sólo algunos poseen.
- La creatividad es algo que se tiene o no se tiene, y si no se tiene no se puede hacer nada, ya que es imposible desarrollarla.

Dentro de las realidades, se pueden comentar entre otras las siguientes:

- Todos los seres humanos nacen con facultades creativas.
- El potencial creativo depende del uso que se haga de la imaginación.
- Se requiere el apoyo y estímulo para desarrollar la creatividad, pero una vez que se aprende a desarrollar esta capacidad, ya no es necesario recibir influencia del exterior.
- Cuando se estimula la creatividad y se recibe reconocimiento por ello, el esfuerzo para ser creativos se incrementa, lo que se traduce en una mayor generación de ideas innovadoras.
- Existe un riesgo en la creatividad. Si se recibe una crítica negativa por una idea novedosa, esto puede afectar el orgullo y autoestima del ser humano, reduciendo su capacidad para generar ideas en el futuro.

Si bien en la mayoría de los casos las soluciones creativas son el resultado de una cuidadosa planifi-

cación, largas y duras horas de trabajo y una buena dosis de tanteos mentales, algunas veces como resultado de considerar un problema o una situación de una forma nueva, surgen intuiciones que conquistan increíbles éxitos. Y esa habilidad para salirse del camino trillado y adoptar un enfoque completamente nuevo es una cualidad que hay que desarrollar, fomentar y valorar, independientemente del campo donde uno se mueva y de cuán dominante sea el lado izquierdo del cerebro de cada quien. Por lo tanto, la creatividad es la solución de problemas en forma novedosa, es decir, implica plantear nuevos problemas.

Por último, es conveniente tener en cuenta que así como existe gente que reacciona ante los problemas y trata de resolverlos, existe también un mejor enfoque para la solución de problemas, y es evitar que sucedan. Es posible asustar al futuro y producir el cambio en el medio ambiente en lugar de padecerlo, o lo que es lo mismo: "Planear en lugar de ser planeados" (Ackoff, 1996).

Notas

- 1 Cabe aclarar que anteriormente se han publicado artículos referentes al tema de creatividad, aportaciones brindadas por los profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A, como es el caso del Profesor César Medina Salgado en su artículo: "La creatividad en la toma de decisiones", en *Revista Gestión y Estrategia*, No. 6, Julio-Diciembre 1999; y por otro lado, el artículo de las Profesoras Martha Patricia López Garza y Maricela López Galindo titulado: "Creatividad y cambio para la filosofía empresarial del siglo XXI", en *Revista Gestión y Estrategia*, No. 17, Enero-Junio 2000. El presente artículo pretende, por su parte, vislumbrar la aplicación de la creatividad a la solución de los problemas, así que no sólo se habla de un aspecto diferente del tema de la creatividad, sino que además existe una complementación de información.
- 2 Es menester comentar que el aprendizaje funge como un "arma de doble filo", pues si bien puede coadyuvar en la reproducción y fomento de la creatividad, también puede frenarla o limitarla; ésto ha sido observable en las organizaciones, llámese a éstas escuelas o empresas, instancias que por mucho tiempo inhibieron la creatividad y la participación del ser humano no sólo en la solución de problemas, sino también en la toma de decisiones. Aún con ello, la creatividad ha sobrevivido en todos los tiempos, inclusive en los momentos más críticos de la historia y, por tanto, en la evolución de las organizaciones.
- 3 Entiéndase por *modelo de producción* a la agrupación conformada por el hombre en aras de satisfacer sus necesidades a través de la producción y distribución de satisfactores atendien-

do a necesidades diversas que un sólo hombre por sí mismo no podría satisfacer.

- 4 No por ello se quiere decir que el hombre ya no fuera creativo, ni que se cayera en un estancamiento en estos grupos sociales, simplemente que se limitó su capacidad creativa, en aras de mantenerlos sometidos y de reproducir una serie de condiciones que resultaban favorables a los intereses de la clase dominante, cuya estrategia de dominación también muestra elementos de creatividad.
- 5 Como *medio de producción* entiéndase a todos aquellos recursos a través de los cuales se puede producir un satisfactor, como la tierra, el trabajo y el capital. Hoy en día habrá de considerarse como medios de producción, además de los citados anteriormente, la información y la tecnología.
- 6 Pues si se toma en cuenta que desde la época primitiva el hombre ya comprendía y ejecutaba una serie de actividades para lograr algo deseado, entonces se tendría que pensar que el quehacer administrativo nace con el hombre mismo. De igual manera, si se piensa en el origen de las organizaciones se llegaría al mismo punto, pues el hombre es un ser social por naturaleza, lo que lo lleva a agruparse para satisfacer más fácilmente sus necesidades.
- 7 En un sentido más amplio, el medio ambiente es todo lo referente a la organización. Sin embargo, sería útil pensar en el medio ambiente de dos maneras: 1) el ambiente social (general), que afecta a todas las organizaciones en una sociedad determinada; y 2) el medio ambiente de tareas (específico) que afecta a la organización en forma más directa, y son las fuerzas más específicas que son importantes en los procesos de transformación y toma de decisiones de la organización individual. En este sentido, el ambiente se torna más dinámico e incierto, con lo que crea muchos problemas para las organizaciones.

Fuentes Bibliográficas

- Ackoff, Russell L. (1998), *Administración en pequeñas dosis*, México, Limusa Noriega Editores.
- Díaz Barriga Arceo, Frida y Gerardo González Rojas (1998), *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*, México, Mc Graw Hill.
- Garza, Jorge (1997), *Evolución del trabajo*, México, Mc Graw Hill.
- Harrington, H. James, Hoffherr, Glen D. Y Reid, Robert P. Jr. (2000), *Herramientas para la creatividad*, México, McGraw-Hill.
- Kast, Fremont (1986), *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias*, México, Mc Graw Hill.
- Rodríguez, Mauro (1989), *Manual de creatividad. Los procesos psicológicos y el desarrollo*, México, Trillas.

Otras fuentes

- Katten, Steven (1979) *Creatividad en la solución de los problemas*. Material correspondiente al acervo audiovisual de la UAM-Azcapotzalco, realizado por Mc Graw Hill Films.
- Material Didáctico del "Taller de Creatividad", UNITEC, 1997.

LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Maricela López Galindo
Silvia Ofelia Pérez Rueda

Profesoras investigadoras del Departamento de Administración de la UAM-A

"La única certeza con la que contamos en la vida corporativa es la certeza del cambio. Hoy día el cambio se produce, pero el conocimiento es insustituible."

René Tissen

Introducción

En una sociedad que se transforma profundamente es importante hacer una revalorización de la actividad empresarial, ya que las organizaciones enfrentan constantes y vertiginosos cambios. La globalización es uno de los fenómenos más representativos de finales de siglo pasado. Ésta se acentúa después de la segunda guerra mundial, y en su aspecto económico (abarcando además aspectos políticos, científicos y culturales, entre otros) se refiere a la tendencia creciente de los flujos internacionales de capital, comercio, servicios y tecnología en el contexto de la economía mundial; sin embargo, dicha tendencia se ha visto acelerada, particularmente a partir de la década de los ochenta.

Aunque ha sido una configuración excluyente, el proceso de globalización ha estimulado el crecimiento de la economía mundial. Esta tensión económica es de gran importancia para entender el patrón de desarrollo económico. Así, la imitación de patrones de consumo, el poder de la competitividad, y los cambios tecnológicos experimentados en las décadas de los ochenta y los noventa (transporte, informática-cibernética, telecomunicaciones y otros), son los dinamizadores de los

procesos de globalización, transnacionalización y regionalización. Por lo que al mismo tiempo es necesario reflexionar acerca del compromiso de competitividad que debe existir en el sistema empresarial, donde las empresas mundiales de "alto valor" evolucionan hacia una asociación internacional de gente capacitada, cuyos conocimientos se combinan entre sí.

La clave entonces es la competencia mundial de las corporaciones para vender y comprar conocimientos de alto valor en un mercado "abierto". Por lo tanto, en dicho mercado los activos intangibles están siendo revaluados, pues los activos físicos como la maquinaria, los edificios, las instalaciones, los inventarios y los depósitos bancarios, (entre otros) han perdido valor ante éstos, que tienen su origen en los conocimientos, habilidades, cultura, valores y actitudes de las personas que forman parte de la organización; es decir, comprenden los conocimientos tácitos o explícitos que generan valor, por lo que en el presente trabajo se trata de hacer una reflexión sobre la importancia de la gestión del conocimiento y sus efectos en la globalización, como respuesta a las exigencias de competitividad de los mercados mundiales en cuanto a la formación y crecimiento de los recursos humanos en las organizaciones.

El objetivo de la presente exposición es ayudar a visualizar el papel del conocimiento en la gestión de las organizaciones, visualizando la agregación de valor y el componente estratégico del mismo.

La gestión del conocimiento

Los métodos tradicionales utilizados para el desempeño de las organizaciones, tales como la racionalización administrativa, la simplificación de procedimientos, la automatización, el trabajo en serie, etc., no dan respuesta a los requerimientos actuales de las organizaciones e instituciones, en particular de aquellas que manejan estructuras organizacionales pesadas y poco flexibles, cuantiosos volúmenes de información, diversas líneas de productos y que poseen paradigmas organizacionales rígidos. La razón del fracaso de las soluciones tradicionales, tal vez, se deba a que muchas de estas estrategias, sistemas de mecanismos de control y estructuras organizacionales provienen de épocas con distintas condiciones en el ambiente competitivo.

Surge entonces como consecuencia lógica la pregunta: ¿Qué alternativa se presenta ante esta situación? La respuesta está en *utilizar los conocimientos en todos los procesos*.

Conocimientos e información

Antes de entrar en el análisis de la gestión de conocimientos es conveniente establecer la diferencia entre conocimientos e información. En su trilogía sobre la gestión de conocimientos, Karl Wiig (1993) sienta las bases de la reflexión sobre los conocimientos corporativos. Su definición ilustra claramente esa diferencia: "Los conocimientos se componen de verdades y creencias, perspectivas y conceptos, juicios y expectativas, metodologías y cómo hacer.

Los conocimientos se acumulan, se organizan, se integran y se conservan durante largos períodos de tiempo para estar en condiciones de ser aplicados a situaciones y problemas específicos. La información consta de hechos y datos que se organizan para describir una situación o un problema determinado. Posteriormente, los conocimientos se aplican para interpretar la información disponible sobre una situación concreta y decidir cómo hay que afrontarla" Wiig (1993:25).

¿Qué es la gestión de conocimientos? A continuación se presentan varias definiciones:

La gestión del conocimiento es la combinación de sinergias (entre lo tecnológico y lo humano) entre datos, información, sistemas de información y la capacidad creativa e innovadora de seres humanos (<http://www.esene.edu>).

Ledesma (2001:1) definió la gestión del conocimiento como "la disciplina aplicada a maximizar el retorno del valor intelectual. Éste consiste en el conocimiento que han acumulado los miembros de la organización dentro y fuera del ambiente laboral. Es la capacidad de procesar este conocimiento con tecnología de la información, así como la habilidad innovadora y creativa de la gente". Mientras, Carrión Maroto, (2000:3), la define como un "conjunto de procesos y sistemas que permiten que el Capital Intelectual de una organización aumente en forma significativa mediante la gestión de sus capacidades de resolución de problemas de forma eficiente, con el objetivo final de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo".

La gestión de conocimientos es un proceso complejo integrado por varios miniprosesos donde el primer paso consiste en identificar los conocimientos que se pueden considerar un activo, que a su nivel, todos los conocimientos son un activo. De acuerdo a Wiig (citado por Brooking, 1997:177) los conocimientos se pueden dividir en cuatro niveles conceptuales:

- Establecimiento de objetivos o conocimientos idealistas. Se refieren a los conocimientos de visión, meta y paradigma. Se utilizan para identificar lo que es posible y crear nuestros propios objetivos y valores (conocimientos *por qué*).
- Conocimientos sistemáticos. Se refieren a los conocimientos de la metodología del sistema, esquema y referencia. Recurrimos a estos conocimientos para analizar un razonamiento con profundidad y para sintetizar nuevos enfoques y alternativas (conocimientos *qué*).
- Conocimientos pragmáticos. Relativos a la toma de decisiones y a los conocimientos objetivos. Son prácticos y en su mayoría explícitos. Se usan en el trabajo diario y para tomar decisiones explícitas (conocimientos *cómo*).
- Conocimientos automáticos. Se refieren a los conocimientos de funcionamiento automatizado. La

mayoría de ellos se han transformado en conocimientos tácitos, se utilizan para realizar tareas sin razonamientos conscientes.

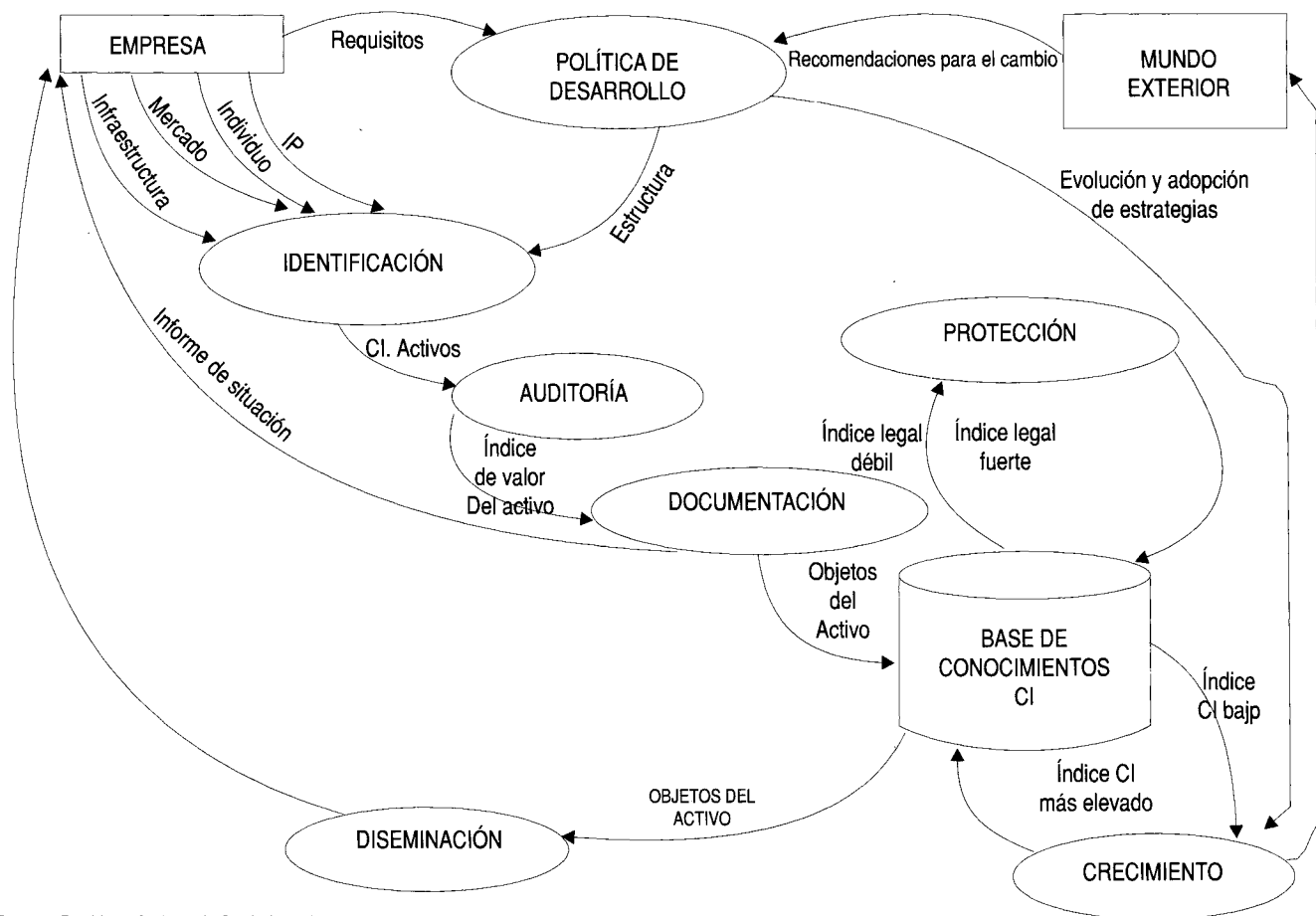
El uso de las cuatro categorías citadas anteriormente permite ordenar los conocimientos atendiendo al grado de interés que despierta cada uno de ellos. Así, aquel tipo de conocimientos que sea el más valioso para la organización será el que determinará cuáles son las técnicas que ésta habrá de utilizar para capturarlos y documentarlos (véase figura 1).

Siguiendo con el análisis del conocimiento, se puede afirmar que éste forma parte de los activos intangibles de la organización, por lo que se hace necesario definirlos de la siguiente manera: Activos intangibles son una serie de recursos que pertenecen a la organización, pero que no están valorados desde un punto de vista contable que, aunque no se pue-

den tocar, sí se pueden identificar y clasificar adecuadamente. Una clasificación clara y sencilla es la siguiente (Viedma, 2000):

1. Activos de competencia individual. Se refieren a la educación, experiencia, conocimientos, habilidades, valores y actitudes de las personas que trabajan en la empresa. No son propiedad de la organización. Ésta contrata el uso de estos activos con sus trabajadores. A este conjunto de activos se les denomina también Capital Humano.
2. Activos de estructura interna. Se refieren a la estructura organizativa formal e informal, a los métodos y procedimientos de trabajo, a las bases de datos, a la I+D (investigación y desarrollo), a los sistemas de dirección y gestión, y a la cultura de la organización. Estos activos son propiedad de la organización y algunos de ellos pueden protegerse legalmente (patentes, propiedad intelectual, etc.)

FIGURA 1
Proceso de Gestión de Conocimientos



Fuente: Booking, A. (1997) *Capital Intelectual*, pág. 177, Paidós.

3. Activos de estructura externa. Se refieren a la cartera de clientes, a las relaciones con los proveedores, bancos y accionistas, a los acuerdos de cooperación y alianzas (estratégicas, tecnológicas, de producción y comerciales), a las marcas comerciales y a la imagen de la organización. Estos activos son propiedad de la organización y algunos de ellos pueden protegerse legalmente.

Según Joel Barker (citado por Tissen, 2000:9), “en el siglo XXI las propiedades intelectuales corporativas serán más valiosas que sus activos físicos”, por lo que actualmente se está reconceptuando el trabajo en función del conocimiento, donde el análisis comparativo de las relaciones laborales se centran en la difusión transcultural de los sistemas de trabajo; se habla mucho del conocimiento como fuente de ventajas competitivas y de la forma de cómo se genera el mismo. El conocimiento de este proceso abre nuevas oportunidades para los empleadores, incluida una mayor comprensión de la difusión transcultural de la innovación.

Así, para la innovación y el conocimiento se requiere del desarrollo de capacidades en función de dos elementos: “las prácticas de trabajo existentes y de las rutinas organizacionales, y el manejo experto de los recursos” (Medina y Espinoza, 2000:33).

Hoy, los sistemas de trabajo flexibles, además de generar una participación directa de los trabajadores en las relaciones laborales, donde lo más importante no son las prácticas laborales formales por sí mismas, sino la manera de cómo adquieren, comunican y usan explícita y tácitamente el conocimiento las personas que realizan el trabajo, tomando en consideración la movilización, transferencia y uso del conocimiento para crear valor, contribuir a elevar los estándares de vida, mejorar la satisfacción y el crecimiento humano, y desarrollar sus capacidades, las cuales se definen como “la habilidad para un equipo de recursos de realizar una tarea o actividad, y los recursos son la fuente de las capacidades de la empresa, las capacidades son fuente de sus ventajas competitivas” (Amit y Schoemaker, 1993:35)

De esta manera, se puede decir, que el trabajo impulsado por el conocimiento es el proceso mediante el cual los individuos y los grupos llegan a comprender nuevas prácticas de trabajo, muchas de éstas importadas de aquellas organizaciones internacionales que debido a la apertura mundial se han venido adoptando. Así, este proceso de difusión se

centra en la generación y distribución del conocimiento, donde las personas, sus prácticas laborales y el conocimiento compartido que generan son la vanguardia de una transformación global (Cutcher-Gershenfeld, 2000).

Otro aspecto sobre el cual hay que reflexionar es acerca de hasta qué grado es determinante la tecnología para fomentar el conocimiento en una organización, (o viceversa), ya que se aprecian dos aspectos que parecieran opuestos, pues se ha planteado que algunos tipos de tecnología implican ciertos resultados; por ejemplo, que las técnicas de producción en masa son esencialmente deshumanizantes, mientras que las nuevas tecnologías de la información facilitan de manera inevitable el flujo de la misma.

Entonces el sistema de trabajo y la tecnología no pueden comprenderse cabalmente sin tomar en cuenta a las personas, la capacitación, las relaciones entre sindicato y administración, y los procesos de interacción. De hecho, todo el concepto de inversión de capital cobra un significado mucho más amplio que el dinero empleado en equipos e instalaciones y se expande para incluir lo invertido en la selección, capacitación y desarrollo de la fuerza de trabajo.

Es la difusión de estas capacidades de generar y adquirir conocimiento, más que las prácticas de trabajo tangibles o los sistemas técnicos, lo que constituye la fuente clave de las ventajas competitivas, por lo que el éxito en una economía globalizada exige un mayor interés en la difusión de la innovación y en los sistemas de trabajo, impulsado por el conocimiento.

La difusión es el resultado de un proceso de creación de patrones en el que existen ideas comunes y acuerdos mutuos (Rogers, 1983:10). Por esto, en los centros laborales se tienen las características necesarias para crear conocimiento: personas, información y mecanismos de creación, en muchas ocasiones en forma conjunta. Sin embargo, existen grandes diferencias en la manera como se ven y despliegan estos componentes esenciales. Tales diferencias afectan este proceso y sus relaciones. Cuando los trabajadores combinan su conocimiento individual y sus experiencias comunes, a fin de desarrollar una solución a un problema en el centro de trabajo, se crea conocimiento (Cutcher-Gershenfeld, 2000).

Así, los sistemas de trabajo, impulsados por el conocimiento, especialmente en el contexto de la difusión global, ayudan a resolver dilemas administrativos tradicionales, que además requieren del

liderazgo que debe existir en todos los niveles y apoyar formas alternativas de pensar sobre los conceptos de conocimiento, confianza, inclusión y poder. Cada uno de estos factores influye en las funciones que desempeñan las personas en los centros de trabajo. La colaboración desata el conocimiento tácito y produce una correspondencia con los intangibles, correspondencia que permite a las organizaciones percibir las ideas como oportunidades y reconceptuar el conocimiento explícito y las innovaciones tangibles en un ordenamiento productivo para la organización.

El valor del conocimiento

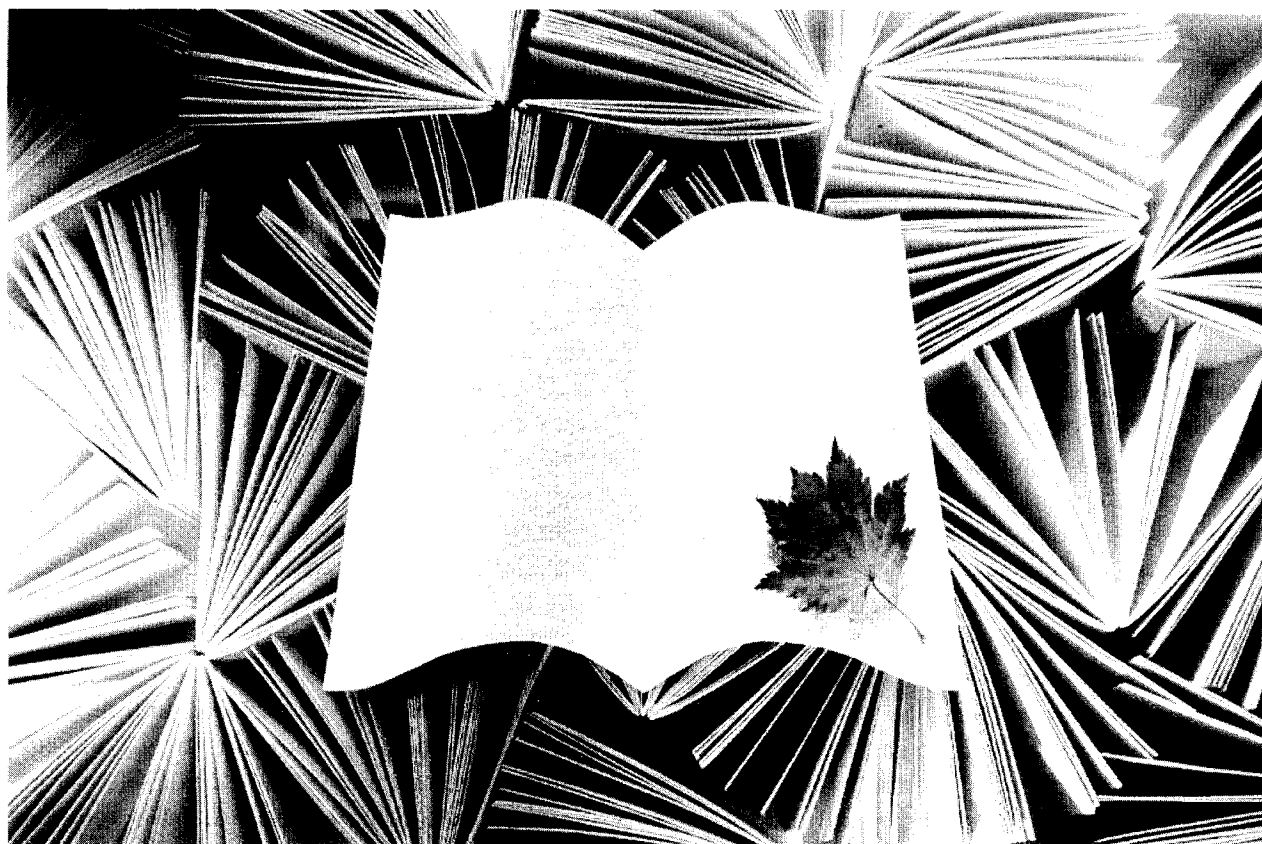
En términos generales, el conocimiento resulta de la confluencia de dos elementos vinculados: a) La experiencia, entendida como efecto de la acción humana en un contexto determinado y basada en saberes adquiridos del entorno (a través de los mecanismos de formación social: la familia, las interacciones personales, la escuela, la capacitación, etc.), que fundamentan todo proceso de generación de conocimiento; y b) El aprendizaje, que es la retroalimentación de y

con los mecanismos de formación social que existen en el entorno y que se estructuran en la práctica, y por lo tanto, constituye la fuente del nuevo saber (Gutiérrez-Cuevas, 2000).

Para Drucker (1976), el éxito de la gestión depende de la capacidad de conseguir que las organizaciones, es decir, las personas que las integran, conviertan la información que suministra permanentemente el entorno en nuevo conocimiento. Dicha capacidad permite, entre otras cosas, orientarse correctamente, aprovechar las oportunidades, racionalizar el uso de los recursos tangibles y, fundamentalmente, crear más valor.

“La creación de valor a largo plazo demanda enfocarse en la gente. Se debe construir una organización donde la gente quiera satisfacer a los clientes, lo cual, a su vez, requiere responder a una variedad de necesidades y puede ser tan frustrante como gratificante, es decir, debe implementarse una estrategia a través de la gente” (Gubman, 2000:5).

Los conocimientos que crean valor son la clave del éxito en las organizaciones inmersas en la era de la globalización que buscan competitividad dentro del contexto económico, político, social y tecnoló-



gico actual. Surge entonces el valor de conocimiento, que es “el potencial que tiene una organización para añadir valor, el cual depende de dos importantes ingredientes: el nivel de servicio que ofrece y su intensidad de conocimiento, además del grado en que dicha organización utiliza el conocimiento para crear productos o servicios” (Tissen, 2000:10).

Lo anterior ha permitido que las organizaciones reorienten o establezcan una nueva visión estratégica basada en estos nuevos factores a considerar. A su vez es necesario enfocar de una manera sistemática la implementación de esta estrategia a través de las personas y para que esta última se convierta en una estrategia del conocimiento que guíe la creación de éste para transformarse en valor de mercado.

Cuervo (citado por Camisón, 2000), afirma que “el centro de toda estrategia es la obtención de beneficios a partir de los recursos y capacidades que controla la empresa, como son sus activos físicos y financieros, el capital humano, los activos intangibles (como las marcas), reputación, el cómo hacer, experiencia y tecnología. Las capacidades son básicamente consecuencias de la acción de la dirección para movilizar los recursos mediante la generación de un sistema de rutinas organizativas y de una cultura, resultado de un proceso de aprendizaje colectivo”.

Cualquier conocimiento nuevo que crea una organización debe contar con un requisito muy sencillo: agregar valor. Sólo así será un conocimiento con ventaja competitiva. Por esto debe existir un vínculo claro y positivo entre la estrategia empresarial de una organización y el desarrollo y uso del conocimiento en la misma.

Cabe señalar que una ventaja competitiva sólida exige que sea duradera y sostenible. Ahora, se añade que una ventaja competitiva sólo puede ser duradera si está basada en recursos con ciertos atributos. Los recursos que reúnen dichos requisitos se denominan recursos críticos (Wernefelt, 1984), factores estratégicos, (Barney, 1986,1991) o activos estratégicos (Amit y Schoemaker, 1993), y su permanencia será una buena medición de las competencias distintivas de la organización.

Andrew Carnegie (citado por Tissen, 2000:24), considera que “el único capital irremplazable de una organización es el conocimiento y la capacidad de sus gentes, y la productividad de ese capital depende del grado de eficacia con que esas personas comparten su competencia con quienes pueden utilizarla”.

Se ha dicho anteriormente que en la gestión del conocimiento la llave para el éxito de una organización será su capacidad para añadir valor, de modo que se introduzca en una espiral de valor ascendente y continuo. Para conseguir esto se necesitan seis capacidades básicas: (Tissen, 2000:35,36)

1. Capacidad de producción
2. Capacidad de respuesta
3. Capacidad de anticiparse
4. Capacidad para crear
5. Capacidad para aprender
6. Capacidad para perdurar

La creación de estas capacidades implica una nueva clase de organización que sea efectiva y eficiente a la hora de elaborar conocimientos y añadir valor, para lo cual es necesario responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se puede convertir el conocimiento que se tiene en algo que puede añadir valor a los mercados en los que se opera?
- ¿Cómo se puede generar un conocimiento significativo en lugar de inundar a la organización con información indiscriminada?
- ¿Cómo se puede crear una organización que fomenta el conocimiento, en la que todos estén convencidos de la aportación que el conocimiento puede hacer para que tenga éxito?
- ¿Cómo se puede dirigir una plantilla que irá convirtiéndose cada vez más en trabajadores o profesionales del conocimiento, motivándoles a generarlo y compartirlo con sus compañeros sobre una base estructurada? (Tissen: 2000:27-34)

Estas son cuatro preguntas en la gestión del conocimiento: *una gestión del conocimiento basada en el valor*, que es un enfoque integrado y armonioso que ayuda a diseñar e implementar lo siguiente:

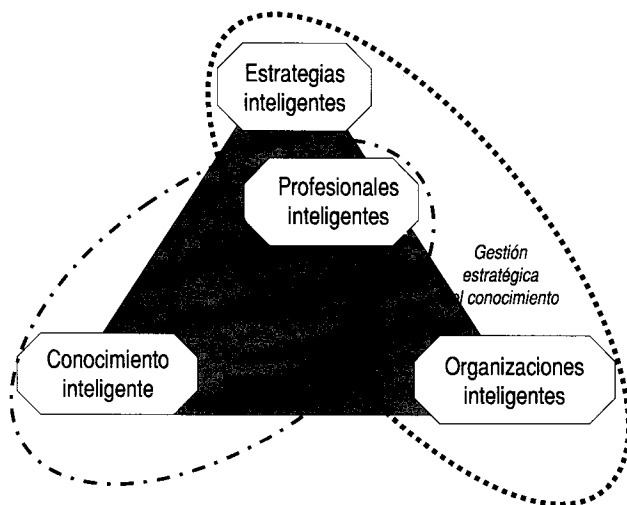
1. Las estrategias inteligentes: muestran cómo crear y aumentar el conocimiento que dará valor a la organización.
2. Organizaciones inteligentes: en las que la clave es crear organizaciones basadas enteramente en el proceso y el trabajo en equipo.
3. Profesionales inteligentes: que ofrecen las herramientas con las que se dará forma a la actitud y

a las competencias clave con la ayuda de motivación innovadora, valoración y sistemas de recompensa.

4. Conocimiento inteligente: muestra cómo desarrollar conocimiento completamente enfocado y emplea los procesos de gestión adecuados para hacer que permanezca visible (Tissen, 2000:36) (véase figura 2).

FIGURA 2

La gestión del conocimiento basada en el valor combina los puntos fuertes de ambos enfoques



Fuente: Tissen, R., (2000) *Valor del conocimiento*, pág. 36. Edit. Prentice Hall.

Algunas organizaciones son completamente conscientes de la creciente importancia del conocimiento y están investigando nuevas formas de medir y controlar el capital intelectual para reflejarlo en la hoja de balance. Estas mediciones del valor del capital intelectual se centran en el potencial económico de una organización. El enfoque proporciona la información necesaria para utilizarlo como un activo e identifica sus competencias centrales, sus puntos fuertes, y los débiles.

Un aspecto desafiante es que el valor de una competencia central, al igual que el de cualquier otro intangible, es variable. De hecho, su valor cambia constantemente debido a las condiciones de mercado actuales y según su estrategia empresarial. Cuan-

do una organización encuentra una aplicación nueva y prometedora para una de sus competencias centrales su valor aumenta, por lo que no hay duda de que en la gestión del conocimiento se necesitarán nuevas herramientas para determinar el valor de una organización.

El reto va incluso más allá. No es solamente una cuestión de gestión del conocimiento, sino de utilizarlo para crear valor. Esto requiere un enfoque mucho más activo que el simple cálculo del valor del conocimiento existente en una organización, y después se debe hacer todo lo posible para asegurar que el valor aumente. De hecho, significa trabajar con el conocimiento como una fuente de ventaja competitiva.

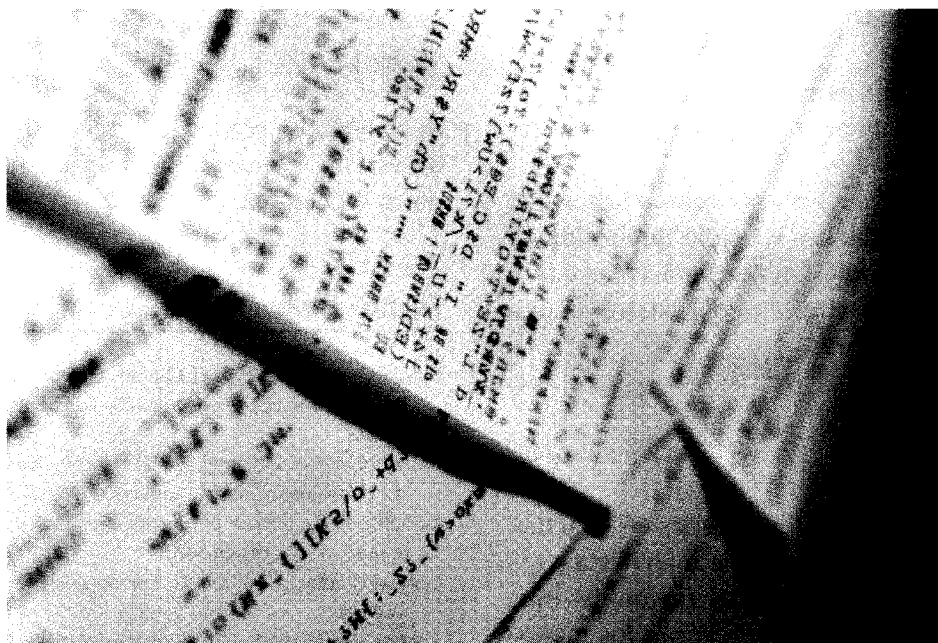
Hoy, la gestión del conocimiento se desarrolla impulsada por los acontecimientos que están teniendo lugar en el mundo que nos rodea. Ciertamente, la tecnología desempeña en este proceso una función de impulsar el desarrollo, pero también existe la fuerza atractiva de las organizaciones que se centran en causar un impacto positivo de la sociedad, en lugar de concentrarse en sus propios intereses de aumentar el valor de los accionistas de forma interesada.

Una de las razones por las que la gestión del conocimiento basada en el valor ofrece una perspectiva positiva para los directivos y los empleados es su capacidad para crear nuevas y múltiples estrategias de forma continua.

Las estrategias actuales a largo plazo acerca de la gente incluyen:

- Mejorar las capacidades de la organización para pensar y actuar prontamente
- Identificar, construir y usar capacidades críticas
- Mejorar el retorno sobre la inversión en la gente (Gubman, 2000:8).

¿Cómo puede una empresa aprender a adoptar una visión estratégica de su fuerza laboral y seguir un enfoque lógico para la implementación de una estrategia a través de su gente? La gente quiere en su trabajo respeto, confianza, control sobre lo que hace, la oportunidad de hacer un buen trabajo, un trato justo y oportunidad de mejorar, orgullo de lo que hace y de sus logros, y la perspectiva de aprender. Al satisfacer estas necesidades, se le permite a la gente conectar con su trabajo los niveles emocional, social e intelectual y, dependiendo del trabajo, algunas veces también el nivel físico.



Para administrar el talento, con el fin de que éste produzca resultados destacados, se deben considerar tres aspectos:

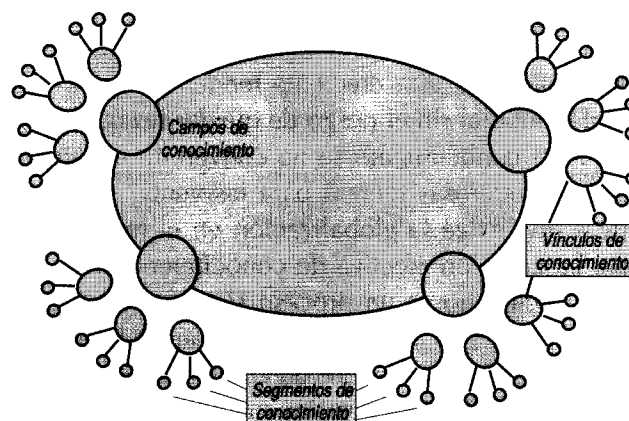
- Alinear el talento con la estrategia del negocio.
- Comprometer a la gente con lo que se está tratando de lograr.
- Medir lo que los trabajadores hacen y darles a conocer los resultados (Gubman, 2000:10).

Las estrategias conectan las metas de la organización con sus profesionales, otorgando un claro sentido de propósito. Ayudan a crear, estructurar y recolectar el conocimiento de la organización. Una vez definido el objetivo y en qué áreas de conocimiento se pueden encontrar nuevas oportunidades, se tendrá una idea clara de qué conocimiento debe crearse y estructurarse, de modo que añada valor a la organización. Se debe crear un mapa de conocimiento que ayude a desarrollar el apropiado para las necesidades particulares, que muestre qué campos van a ser críticos en el futuro de la organización (véase figura 3).

Los mapas de conocimientos previenen el conocimiento por conocimiento

En la creación de un mapa de conocimiento es necesario trasladar la estrategia empresarial a áreas

FIGURA 3
Mapas de conocimiento previenen el conocimiento por conocimiento



Fuente: Tissen, R., 2000, *El valor del conocimiento*, pág 137. Edit. Prentice Hall.

esenciales que creen valor, de tal forma que ayuden a gestionar mejor las competencias de los trabajadores del conocimiento. Esto permite recopilar un “perfil de competencia” para cada trabajador, lo que indica claramente qué conocimientos, habilidades y actitudes se necesitan para realizar una función específica.

Si la organización quiere implementar una gestión estratégica del conocimiento, necesitará adoptar un enfoque equilibrado y trabajar simultáneamente

en las seis capacidades mencionadas, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: capacidad para responder rápidamente a los cambios en el mercado y al mismo tiempo anticiparse a las necesidades futuras.

Deberá producir productos y servicios a la vez que aprende de sus experiencias, y tendrá que estimular la capacidad de sus profesionales para crear conocimiento, al mismo tiempo que construye una organización que perdure.

Conclusiones

La globalización económica mundial es en la actualidad un proceso irreversible que se manifiesta en la creación de bloques económicos regionales que impulsan una profunda competencia por los mercados, generando un contexto en el cual sólo saldrán triunfantes aquellas organizaciones que enfrenten con decisión y eficacia los retos de la transformación cualitativa de su aparato productivo y de servicios, para alcanzar así una mayor competitividad en lo interno y externo.

En México, una organización no puede sustraerse del impacto de esta creciente tendencia de la economía mundial sin el riesgo de quedar rezagada, por lo que el conocimiento se ha convertido en una de las más poderosas fuerzas para las ventajas competitivas que exige la globalización en el mercado de hoy. La creación efectiva de conocimiento para una organización no es un proceso simple o bien comprendido. Esto es común, pues a pesar de la existencia de nuevos libros sobre organizaciones creadoras de conocimiento, los detalles son muy escasos; aquí se han tratado de señalar algunas ideas y procesos potencialmente útiles.

La creación de conocimiento es una fuerza dinámica, ligada al cambio continuo e inexorable en los nuevos sistemas de producción, motivados por el proceso de globalización que se vive. De esta forma, para crear y utilizar efectivamente el conocimiento, las organizaciones deben comprender las fuerzas que pueden apoyarlo o destruirlo.

Con el fin de poder enfrentarse mejor a los retos del futuro, muchas organizaciones se encuentran inmersas en el cambio. Un cambio que sin duda exige

un margen competitivo a sus operaciones, incluyendo su potencial de conocimiento.

Hoy, el recurso más valioso en las organizaciones es el conocimiento, que se revaloriza progresivamente. Éste ha de tener el carácter dual de la cultura y de la tecnología.

Fuentes Bibliográficas

- Brooking, Annie (1997), *El Capital Intelectual: El principal activo de las empresas del tercer milenio*, Ediciones Paidós Empresa, Barcelona.
- Cutcher-Gershenfeld, Joel, et. al. (2000), *Trabajo impulsado por el conocimiento*, Oxford, University Press, México.
- Drucker, Peter (1976) *El ejecutivo eficaz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 8ª edición.
- Gubman, Edward (2000), *El Talento como Solución*, McGraw-Hill, México.
- Rogers Everett (1983), *Diffusion of Innovation*, Free Press, Nueva York, 3ª. ed.
- Tissen, R; Andriessen, D.; Deprez, F.L. (2000), *El Valor del Conocimiento*, Prentice Hall.
- Wiig, Karl M. (1993), *Knowledge Management Foundation*, Schema Press.

Páginas Electrónicas

- Camisón, César *Introducción Conceptual a la Gestión del conocimiento*, en www.gestióndelconocimiento.com
- Carrión Maroto, Juan (2000) *Gestión del Conocimiento*, en www.intermanagers.com
- Gutiérrez-Cuevas, Carlos (2000) en www.gestióndelconocimiento.com
- Ledesma, Luis (2001) *¿Qué es la administración del conocimiento y qué puede hacer por su empresa?*, en www.intermanagers.com
- Viedma Martí, José M. (2000) en www.gestióndelconocimiento.com (<http://www.eseune.edu>)

Publicaciones Periódicas

- Amit, R.; Schoemaker, P. (1993) "Strategic Assets and Organizational Rent". *Strategic Management Journal*, Vol. 14, 33-46.
- Barney, J.B. (1986) "Strategic Factors Markets: Expectations, Luck and Business Strategy". *Management Science* 42, pp. 1231-1241.
- (1991), "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage". *Journal of Management* 17, pp. 99-120.
- Medina Salgado, C. y Mónica Espinosa Espíndola (1999) "Hacia la construcción de una teoría comprensiva de la administración a través del conocimiento y el aprendizaje como elementos de transformación organizacional". *Gestión y Estrategia* 17, pp. 28-34.
- Wernefelt, B. (1984) "A Resource Based View of the Firm" *Strategic Management Journal*, vol. 5, pp. 171-180.