



Comportamiento organizacional en el gobierno. El caso de las empresas públicas

Adrián Bejero Sánchez*

Abstract

El autor expone la importancia del cambio en las instituciones públicas mediante la superación de los dogmas tradicionales para adoptar una dinámica más abierta y flexible en las organizaciones. De manera particular centra sus reflexiones en el ámbito de las empresas públicas, pues constituyen espacios donde hay tensiones permanentes entre los límites de lo público y lo privado. Asimismo, enfrentan demandas ciudadanas crecientes en términos de calidad en cuanto a la satisfacción en el servicio. En consecuencia, privilegia en su argumentación conceptos como cliente, gestión, cambio sociocultural, flexibilidad y dinámica organizacional.

Palabras clave

Organizaciones públicas, empresas públicas, calidad, eficiencia, cliente, flexibilidad, cambio, innovación.

1. Introducción

Como bien señala James Russel, las demandas exigen “nuevos hombres y nuevas acciones” para generar resultados. En el caso de México en los últimos 30 años la modernización de la administración pública así como las propuestas para hacer más eficiente y eficaz el quehacer de lo público ha tenido avances muy limitados. Problemas como la corrupción, burocracias inertes, estructuras rígidas e impermeables a la participación ciudadana, hoy en día persisten como males endémicos de las

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha sido profesor adjunto de la asignatura Políticas Públicas. Su línea de investigación es Organizaciones públicas y políticas públicas. Correo electrónico: bejero_adrian@yahoo.com

organizaciones públicas. Esto aún cuando se han implementado programas de mejora de la gestión, transparencia y rendición de cuentas.

El comportamiento organizacional de las estructuras ha permanecido igual, se esperaba que la alternancia generara los cambios necesarios para operar de manera distinta partiendo del rediseño de la administración pública federal, pero la falta de visión y de capacidad de acuerdos generó que todo permaneciera igual. Grandes programas como el Servicio Profesional de Carrera terminaron en la nula operatividad, así como otros programas de mejora administrativa que entraron en operación con Vicente Fox y que finalmente terminaron de operar con Felipe Calderón. Prácticamente, la oportunidad de mejorar el desempeño gubernamental pasó a un plano de poca prioridad.

De igual manera, durante los gobiernos de alternancia, la transparencia y rendición de cuenta fueron de gran relevancia. Pero un fenómeno ocurrió en todas las organizaciones públicas, ya que a más control se supondría menos corrupción, pero durante estos sexenios la corrupción aumentó y pareció que se especializó, al grado de registrar un incremento en la cifra sobre desvío de recursos o de licitaciones acordadas, demostrando que las estructuras y burocracias no cambiaron y siguieron operando en la impunidad.

En el caso de las empresas públicas, los controles normativos, organizacionales y de gestión complican la viabilidad de estas entidades en los próximos años. Por ello, es importante superar los dogmas tradicionales acerca de la empresa pública y generar un comportamiento organizacional diferente para dar oportunidad a la flexibilidad y cambio en la gestión, de tal manera que le permita generar resultados, recursos y mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Sin duda, transitar hacia una administración más flexible tendrá como resultado una práctica administrativa que se oriente más a los resultados y contemplar al ciudadano como actor fundamental del cambio. Estructuras más permeables ante demandas más complejas son las que se requieren, ya que se permitirá solucionar los problemas en conjunto con los demás actores, generando resultados más eficientes y eficaces en la solución a las demandas. La administración pública mexicana debe transitar hacia una etapa de cambio con visión de largo plazo para generar certidumbre a los ciudadanos.

2. Innovación Organizacional

Enrique Cabrero (1995:36) señala: "El diseño de estructura flexible y ágil de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato Estatal. Un proceso de modernización de la administración pública, debe contemplar necesariamente los tres niveles, si pretende ser una acción de fondo y de alcance". Por tanto, se debe transitar de una administración pública tradicional a un modelo que permita tener organizaciones abiertas a la nueva dinámica social y económica que se desarrolla en los últimos años.

Algunos modelos como la gerencia pública se consideran pertinentes para articular organizaciones flexibles y dinámicas que sean capaces de enfrentar diversas problemáticas ágilmente, con bienes y servicios de calidad donde se impulse el desarrollo del país en diversas áreas y se diversifique la economía en beneficio de los ciudadanos.

Para Osborne y Plastrik (1998:197):

La gestión empresarial sólo es factible en el caso de aquellos servicios que pueden obtener una parte de sus ingresos o su totalidad cobrando a sus clientes, tanto si los clientes son ciudadanos como si son organizaciones privadas u organismos públicos. Por lo tanto no resulta apropiada para los «bienes públicos» que más que a clientes concretos benefician a la comunidad en su conjunto.

En este sentido, las organizaciones públicas enfrentan grandes retos que requieren de una adaptación a los cambios que las sociedades están teniendo en estos últimos años, principalmente en un entorno nuevamente de crisis económica e inestabilidad social en algunos países, para lograr exitosamente el bienestar que requieren los ciudadanos. En el caso particular de México, existen las condiciones adecuadas para lograr diversificar el funcionamiento de las organizaciones. De manera particular, las empresas públicas deberán adaptarse al ambiente demandante de la sociedad, que requiere obtener bienes y servicios de calidad a precios accesibles. Será un camino con diversos obstáculos, pero es posible lograrlo con los acuerdos necesarios para la pronta ejecución de una estrategia modernizadora.

La empresa pública mexicana se encuentra operando en dos ámbitos de competencia, la primera establecida por la normatividad y la segunda por la lógica del mercado. El definir si son empresas o sólo organismos descentralizados determinará la estrategia a seguir para el cumplimiento de sus objetivos, lo cual es una labor complicada debido a los factores políticos y sociales que implica aceptar el manejar algunas empresas públicas con el espíritu empresarial.

Esta situación supone la necesidad de redefinir el alcance del concepto “empresa pública”, para poder construir una estrategia integral sobre su administración y organización, ya que el término “empresa” tiene una carga orientada hacia el sector privado y se suma el concepto “público”, por lo que se tiene una concepción mixta.

Una parte fundamental en la modernización del sector es lo establecido en la legislación. En efecto, si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue producto de la necesidad de agrupar y ordenar al gobierno federal y definir las funciones de las Secretarías y Entidades, el concepto paraestatal funcionó en un doble juego, ya que la agrupación de organismos descentralizados, como CFE, a este esquema generó un problema sobre la jerarquía de un ente paralelo al Estado y de una organización ubicada en la estructura central de la administración, quedando bajo la supervisión de las llamadas cabezas de sector. Hoy en día algunos estudiosos de las organizaciones y del derecho administrativo consideran que esta nomenclatura ya no es adecuada para entidades como CFE y PEMEX, ya que las circunstancias han cambiado.

Así, la necesidad de plantear la organización, gestión y definición de la empresa pública en México, tiene como objetivo entender que “el cambio organizacional no es sólo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente planeado. El cambio sucede también en el terreno de la cotidianeidad” (Osborne y Plastrik, 1998:78). Es decir, se busca acabar con las rutinas que existen en estas organizaciones, fortalecerlas para adaptarse a las nuevas demandas ciudadanas y a garantizar el uso de los recursos de manera eficiente y eficaz, con el fin de terminar con las pérdidas ocasionadas por esas rutinas y dogmas en las organizaciones.

Se propone modernizar y reconfigurar a la empresa pública mexicana a los posibles cambios que habrá en un futuro, evitando reformas con soluciones de corto plazo con efectos efímeros en el desarrollo económico del país, para que puedan reaccionar a las demandas de la sociedad con mejores resultados. Se pretende enfatizar la organización como un “sistema natural y abierto” (Osborne y Plastrik, 1998:98), capaz de adaptarse a las circunstancias en que se encuentre inmersa, tomando en cuenta el comportamiento de los individuos en el ambiente organizacional.

En este sentido, la relación de los empleados con la organización es vital para lograr el cambio que se desea, si consideramos la cotidianidad de las relaciones laborales entre los empleados sindicalizados, mandos medios y superiores designados por el director general. Es claro que, como lo señala Osborne y Plastrik (1998:105):

La relación, por tanto, entre actores y estructuras es mucho más compleja y requiere de acercamientos igualmente imaginativos y creativos que permitan establecer un equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual. Solo asumiendo este equilibrio se podrá entender mejor el contrasentido aparente entre los conceptos de cambio, por un lado, y organización, por otro.

El éxito de los sistemas abiertos dependen de que “logren estabilidad mediante sus estructuras de autoridad, sus mecanismos de recompensa y sus sistemas de valores y que, ante todo, cambian cuando en el exterior hay cambios importantes, o por lo menos en las áreas que sirven de insumo a la organización ” (Osborne y Plastrik, 1998:114), lo que permitirá consolidar personal comprometido y capaz de responder a las demandas de los clientes, considerando que la empresa pública juega en dos ámbitos concurrentes (el público y privado), y que debe estar inmersa en un sistema flexible y abierto a todo cambio. La dirección que tenga en este caso la empresa pública pondrá en evidencia la fortaleza o debilidad para sobrevivir en una dinámica más abierta del mercado.

Cabe señalar que el concepto innovación es fundamental, ya que es “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Osborne y Plastrik, 1998:149), siendo pertinente para situaciones donde las organizaciones públicas están atravesando por cambios y se están configurando con un carácter dual entre lo público y lo privado, rompiendo con los esquemas tradicionales y

rutinarios de estas organizaciones, dando paso a cambios desde la estructura y su funcionamiento, el comportamiento de la misma y la relación con el medio.

En el marco de combinaciones conceptuales e instrumentales, cabe destacar la importancia de modernizar a partir de rasgos particulares establecidos por la gerencia pública, particularmente en materia de presupuesto y ejercicio de los recursos, para lograr una adecuada sincronía que permita a la empresa pública reaccionar de manera oportuna a los cambios que se presenten en la estructura y funcionamiento de la misma, permitiendo tener un sistema de gestión flexible de acuerdo a las necesidades de operación.

Así, las especificaciones particulares sobre la empresa pública deben de girar en torno a la crítica sobre los aspectos procedimentales del presupuesto bajo condiciones de estricto control, el comportamiento del personal, los excesos normativos y la falta de una cultura organizacional.

3. Hacia un modelo de administración flexible.

Continuando con la línea de los sistemas abiertos como alternativa para innovar en la organización, Osborne y Plastrik (1998:114) indican que:

El reto administrativo será el de alcanzar formas de organización que permitan rapidez y flexibilidad en la respuesta al entorno y en orientar sus acciones hacia la dirección descrita y recomendada por los diagnósticos que se pudieran hacer de escenarios futuros. Esta idea supone la posibilidad de innovar distintas condiciones favorables al sistema, de desarrollar una capacidad de manera e interpretar información y de una capacidad objetiva para explorar continuamente el futuro, esto es, aprender y adaptarse.

Así pues los actores compartirán exactamente los mismos objetivos y razones, aunque no todos, permitiendo tener espacios de equilibrio que permitan una comunicación recíproca por parte de la organización y de los actores, como lo razona Elster al argumentar que “podemos plantear justamente que es momento de estudiar a fondo los espacios y lógicas organizacionales para comprender en realidad la capacidad de acción que podemos esperar de las organizaciones públicas” (Elster, 2007 citado en Arellano, 2010:227). Esta capacidad de acción está encaminada a comprender el efecto que tendrán los actores al momento de la ejecución de los recursos y las limitantes de éstos al no contar con sistemas adecuados que le permitan desarrollarse en un espacio dinámico.

Si bien ya contamos con la parte organizacional que se pretende innovar, falta complementar esta idea con un sistema que responda a las necesidades de presupuestos y programación flexible, por lo que se considera a la gerencia pública como una herramienta para explicar el complemento que es necesario para lograr los objetivos de respuesta inmediata y oportuna ante los cambios que se pudieran suscitar dentro de la organización, ya que -como se mencionó anteriormente- se busca terminar con rutinas administrativas que sólo generan incapacidad de respuesta ante los problemas que se presentan. Además, la gerencia pública cumple con el requisito de englobar lo público y privado dentro de un cuerpo indistinto.

Los planteamientos que algunos autores señalan como básicos en la gerencia pública son “la reducción del presupuesto, la desregulación, las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de gerencia, las nuevas herramientas y los criterios de evaluación, descentralización, devolución, codificación y flexibilidad en el presupuesto y en materia de recursos humanos; además de la calidad de servicio y orientación al cliente así como la privatización” (Guerrero, 2003:65).

Los cambios que requiere precisamente la empresa pública mexicana en estos momentos es tener un esquema flexible de presupuesto, organización y de calidad de servicio orientado hacia el cliente, sin olvidar que el ciudadano es entendido como cliente dentro

del contexto gerencial, lo que aumenta el compromiso de la institución para mejorar la prestación de los servicios. El modelo flexible de presupuesto garantizaría que tengan una mayor capacidad de respuesta ante la dinámica del mercado:

Los procesos de reforma obligan a que en un lapso relativamente corto se realice la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal, altamente formalizadas, verticales y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras permeables los intereses e inquietudes de la sociedad (Cabrero, 1995:699).

En consecuencia, se debe considerar que el modelo al que deben transitar las organizaciones debe ser adaptativo a las condiciones de contexto e incluir a toda la organización, desde el marco normativo hasta el personal y los procesos.

4. Conclusiones

Desde la consolidación de los gobiernos nacionales, las funciones de éstos han cambiado en todo sentido debido a que las sociedades se han hecho más complejas. Desde el denominado Estado Gendarme o Policía, las funciones del gobierno se encaminaron hacia la seguridad de la propiedad y de los individuos. Posteriormente los diversos movimientos sociales mostraron un cambio trascendental en el actuar del gobierno, empezándose a preocupar por algunos sectores de la población. Sin duda, los momentos que redefinieron las funciones del Estado fueron la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, pues debido a los problemas económicos que atravesaron diversas naciones la intervención estatal se volvió necesaria.

Durante los treinta años posteriores a la posguerra, el crecimiento de la economía de diversos países experimentó altas tasas de crecimiento, el bienestar se hizo presente en naciones como México, que a partir de 1940 experimentó crecimiento sostenido, periodo que algunos expertos denominan el milagro mexicano, en el que la intervención estatal tomó un fuerte impulso para producir bienes y servicios a la población. Este

intervencionismo se mantuvo estable hasta la década de los 60, ya que empezó a existir un debilitamiento de las estructuras.

Se utilizaron nuevos mecanismos para mantener a flote muchos proyectos. En México la empresa pública fue factor de desarrollo, pero los excesos sobre el control, manejo y organización de la misma llevaron a que se convirtieran en un sector blanco de críticas, justificadas hasta cierto punto, pero que ocuparon una parte fundamental en el desarrollo del país. Los excesos que se realizaron fueron principalmente en sectores que no le correspondía, como producción de bicicletas o servicios hoteleros, ya que no tenían un impacto social.

Muchas de las empresas adquiridas por el gobierno a finales de los 70 no cumplían con una función esencial para el desarrollo del país, y ocasionaron efectos negativos que se manifestaron a finales del sexenio de López Portillo. La transferencia de recursos para mantener en funcionamiento las empresas o negocios adquiridos fue la principal razón de la crisis. Al final, sin recursos para mantener a estas entidades se hizo necesario su cierre o venta, y se aprovechó esos recursos para mantener las entidades con rentabilidad social y económica.

Cuando hacemos el recuento de los logros del gobierno mexicano en materia de desarrollo económico durante el siglo pasado, es necesario mencionar a la empresa pública como parte de este desarrollo, pero también es fundamental recordar los excesos que los diferentes gobiernos tuvieron en esta materia, y sobre esa base buscar alternativas para conservar a las mejores entidades y manejarlas de acuerdo al sector en el que se desarrollan.

Sin duda, el proceso privatizador de las empresas públicas en México generó un esquema nuevo que modificó la forma de gobernar y de ejercer los recursos, pero tampoco estuvo exento de complicaciones y fallas, principalmente por la falta de una estrategia clara y ordenada de desincorporación. En el caso de las empresas públicas, se requería de un esquema flexible de organización y gestión para poder hacer frente a la competencia del mercado y la creciente exigencia de calidad por parte de los clientes, sin olvidar que también son ciudadanos.

La atención al cliente puede ser vista desde distintos enfoques pero será fundamental considerar que ciertamente las empresas públicas actúan dentro de la esfera pública y privada, existiendo nulo impedimento para que el sentido empresarial se pueda trasladar a las organizaciones públicas a cargo del gobierno para mejorar su funcionamiento. Con ello se daría un rol más activo al ciudadano al incluirlo, como cliente, en procesos de evaluación sobre la empresa.

El apoyo ciudadano sin duda será fundamental para respaldar las decisiones que se lleguen a tomar entorno a la apertura de la iniciativa privada a las empresas públicas. El gobierno deberá explicar su programa para establecer confianza sobre las acciones que se emprenderán y el ciudadano deberá ser receptor activo de la información recibida para que pueda valorizar lo que se pretende realizar. Sin duda, los escenarios son posibles y que una eventual apertura a los sectores estratégico tendrá que darse en sintonía con los ciudadanos, los políticos, las organizaciones civiles, los académicos y en general los actores interesados en el tema.

Finalmente el país requiere una estrategia integral en todas sus organizaciones públicas para poder consolidar acciones de largo plazo que respondan a las demandas ciudadanas con responsabilidad y de manera oportuna. Sea el medio por el que se llegue a consolidar este proceso, es importante resaltar que cada una de las organizaciones debe ser capaz de adaptarse a las circunstancias en las que se encuentren. Modernizar e Innovar organizaciones públicas no es desmantelar al Estado, sino mejorar al gobierno y sus estructuras para asegurar que todos los ciudadanos gocen de los mejores bienes y servicios.

5. Fuentes consultadas

Arellano, David (2010), "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el 'efecto neto'", en Revista Mexicana de Sociología, vol.72, n.2, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Arellano, David, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo (coords.) (2000), Reformando al Gobierno: Una visión Organizacional del Cambio Gubernamental, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano (2000), "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 17, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), Del administrador al gerente público: Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Elster, Jon (2007), Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences. Cambridge, Cambridge University Press.

Guerrero Orozco, Omar (2003), Gerencia pública en la globalización, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.

Osborne, David y Peter Plastrik (1998), La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Barcelona, Paidós.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994), Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público, México, Gemika.

Simon, Herbert (1988), El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa, Buenos Aires, Aguilar.

Waldo, Dwight (1967), La Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Trillas.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CUATROCEAVO NÚMERO
MAYO-AGOSTO 2013

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.
Apoyo en integración y tratamiento de contenidos:
Anali Enciso Reyes y Jonathan Brayan Bustillos Osornio

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO
DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 5,
No.14, mayo-agosto 2013, es una publicación cuatrimestral
editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a
través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el
Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito
Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco,
Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.
(55) 56229416 y (55) 56229426,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr.
Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso
Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-
1949. Responsable de la última actualización de este
número, Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano
García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad
Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510,
México D.F., fecha de la última modificación, 1 de octubre
de 2013.

www.politicas.unam.mx

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.