



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración
Doctorado en Administración

La eficiencia y eficacia de la organización pública en la administración de los programas que conforman la estrategia de microrregiones desde la percepción de los beneficiarios.
Estudio de caso: Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, México.

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de:
Doctor en Administración

Presenta:

Arturo Castañeda Olalde

Dirigido por:

Dr. Fernando Barragán Naranjo

SINODALES

Dr. Fernando Barragán Naranjo
Presidente

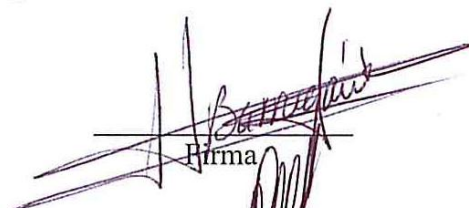
Dr. Crisógono de Santiago Guerrero
Secretario


Dr. Juan José Méndez Palacios
Vocal

Dra. Ma. Luisa Leal García
Suplente

Dr. Teresa de la Garza Carranza
Suplente

M. en I. Hector Fernando Valencia Pérez
Director de la Facultad de Contaduría
y Administración


Firma


Firma


Firma


Firma


Firma

Dr. Luis Gerardo Hernandez Sandoval
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Octubre, 2011
México

RESUMEN

La presente tesis pretende investigar el impacto de la estrategia de microrregiones en la CEC Landa de Matamoros y sus ocho áreas de influencia, para lo cual se ha recurrido a la teoría de la burocracia.

Básicamente investigamos el conocimiento por parte del ciudadano de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones, el grado de Satisfacción del ciudadano sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones, la percepción del ciudadano sobre la ejecución de programas, y la estructura administrativa del CEC, así como, su experiencia en el momento de solicitar obras y su participación en la rendición de cuentas, además del impacto económico y social específico en la calidad de vida del ciudadano y la estructura y tipología similar. Las organizaciones se encuentran en la misma región. En esta investigación, el estudio considera municipalidad de conformación rural y semi-rural de menos de 2500 habitantes distribuidos en nueve áreas de influencia que se enfrentan a problemas similares, hablamos esencialmente de depresión económica regional. Sin embargo, resulta importante también controlar la variabilidad que viene de las diferencias políticas y culturales.

Los ciudadanos encuestados de la localidad de Landa de Matamoros y sus ocho áreas de influencia, no tienen conocimiento sobre los programas de la estrategia de microrregiones, desarrollo local, opciones productivas, iniciativa ciudadana, atención a jornaleros agrícolas, coinversión social, empleo temporal, desarrollo humano oportunidades, ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva, apoyo alimentario, abasto rural, regularización de la tenencia de la tierra, abasto social de leche, fomento de las artesanías, atención a los adultos mayores; lo que refleja graves deficiencias en la difusión por parte de las autoridades competentes.

(Palabras claves: estrategia, microrregiones, localidad, programas, eficiencia, eficacia, percepción, beneficiarios, administración, pública, oportunidades)

SUMMARY

The present thesis tries to investigate the impact of the strategy of microregions in the CEC Moor of Matamoros and its eight areas of influence, for which it has resorted to the theory of the bureaucracy.

Basically we investigated the knowledge on the part of the citizen of the programs that conform the Strategy of Microregions, the degree of Satisfaction of the citizen on the works and goods that grant the programs of the Strategy of Microregions, the perception of the citizen on the execution of programs, and the administrative structure of the CEC, as well as, its experience when to ask for works and their participation in the surrender of accounts, besides specific the economic and social impact in the quality of life of the citizen and the structure and similar typology. The organizations are in the same region. In this investigation, the study considers municipality of rural conformation and semi-rural of less than 2500 inhabitants distributed in nine areas of influence that face similar problems, we spoke essentially of regional economic depression. Nevertheless, she is important also to control the variability that comes from the political and cultural differences.

The survey citizens of the Moor locality of Matamoros and their eight areas of influence, do not have knowledge on the programs of the strategy of microregions, local development, productive options, citizen initiative, attention to agricultural day laborers, social coinvestment, temporary use, human development opportunities, saving, subsidy and credit for the progressive house, nourishing support, rural supply, stabilisation of the Earth possession, social milk supply, promotion of the crafts, attention to the adults majors; what reflects serious deficiencies in the diffusion on the part of the competent authorities.

(Key words: strategy, microregions, locality, programs, efficiency, effectiveness, perception, beneficiaries, administration, public, opportunities)

DEDICATORIAS

A mi madre, hermanos y sobrinos.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, a mi Madre, a la UAQ, amigos, maestros y compañeros de la FCA.

ÍNDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Índice de cuadros	
Índice de tablas	vi
Índice de graficas	x
Capitulo 1	
Burocracia como forma de organización: incertidumbre, conflicto y poder	1
1.1 La burocracia de Weber	2
1.1.1. El tipo ideal	2
1.1.2. La burocracia como forma de organización	5
1.2. Problemas con el tipo ideal	8
1.2.1. La controversia con Weber	9
1.3. Modernidad y organización: la jaula de hierro	16
1.4. El fenómeno burocrático: la visión de Crozier	20
1.5. El actor y el sistema: poder, estrategia y conflicto en las organizaciones	23
1.6. Comentarios finales: la burocracia como organización compleja	26

Capítulo 2

La administración pública	27
2.1. Las decisiones en la administración pública	29
2.1.1. Problemas en la administración pública	31
2.1.2. Las organizaciones como soluciones de problemas	33
2.1.3. El administrador que asume una función	34
2.1.4. Acción personal y acción organizacional	35
2.2. El Ámbito organizacional de la administración pública	37
2.2.1. Definición de organización	38
2.2.2. La teoría de las organizaciones y la distinción entre la pública y la privada	42
2.2.3. Tres campos de la organización pública	49
2.2.4. Relaciones interorganizacionales	50
2.2.5. Relaciones entre la organización y el individuo	52
2.3. La normatividad en la administración pública	54
2.3.1. La base normativa para la toma de decisiones	56
2.3.2. Eficiencia y efectividad	58
2.3.3. Derechos y adecuación del proceso	61
2.3.4. Representación y control de la discrecionalidad	64

Capítulo 3

Metodología. La naturaleza de los estudios de caso y el diseño de un estudio comparativo	68
3.1. El diseño de estudio de caso	68
3.1.1. Estudio de caso y el problema de la validez y la factibilidad	68
3.1.2. Preguntas y problemas de la investigación	72
3.1.3. Definiciones básicas	74
3.1.4. Propositiones	76
3.1.5. Conceptos clave	77
3.1.6. Criterios para la selección de caso	77

Capitulo 4	
Estudio de caso	81
4.1.Introducción	81
4.2.Nomenclatura	81
4.3.Historia	81
4.4.Medio Físico	86
4.5.Socio demografía	89
4.6.Infraestructura Social	90
4.7.Actividades Económicas	94
4.8.Atractivos Culturales	99
4.9.Gobierno	100
Capitulo 5	
Metodología, análisis y conclusiones del Estudio de caso	104
5.1.Validez	104
5.2.Objetivos de la Investigación.	105
5.3.Diseño de la investigación y las fuentes de datos	107
5.4.Recolección de los datos	108
5.4.1. Determinación de la muestra	109
5.4.2. Diseño y estructura del cuestionario	112
5.5.Análisis de datos	114
5.5.1. Presentación de los hallazgos de la investigación	116
5.5.2. Concentrado del Centro Estratégico “Landa”	130
5.5.3. Localidad: Landa de Matamoros	133
5.5.4. Área de influencia: La Reforma	137
5.5.5. Área de influencia: Palo Verde	140
5.5.6. Área de influencia: La Polvareda	143
5.5.7. Área de influencia: Las Ánimas	146
5.5.8. Área de influencia: Matzacintla	148
5.5.9. Área de influencia: La Alberca	152
5.5.10. Área de influencia: La Campana	155

5.5.11. Área de influencia: El Alambre	158
5.6.Conclusiones	161

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 3.1.	79
Cuadro 4.1.	84
Cuadro 4.2.	90
Cuadro 4.3.	93
Cuadro 4.4.	97
Cuadro 4.5.	98
Cuadro 4.6.	98
Cuadro 4.7.	99
Cuadro 4.8.	100
Cuadro 5.1.	106
Cuadro 5.2.	107
Cuadro 5.3.	108

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 5.1.	116
Tabla 5.2.	117
Tabla 5.3.	118
Tabla 5.4.	119
Tabla 5.5.	121
Tabla 5.6.	122
Tabla 5.7.	123
Tabla 5.8.	124
Tabla 5.9.	125
Tabla 5.10.	126
Tabla 5.11.	126
Tabla 5.12.	130
Tabla 5.13.	131
Tabla 5.14.	132
Tabla 5.15.	133
Tabla 5.16.	134
Tabla 5.17.	135
Tabla 5.18.	137
Tabla 5.19.	138
Tabla 5.20.	139
Tabla 5.21.	140
Tabla 5.22.	141
Tabla 5.23.	142
Tabla 5.24.	143
Tabla 5.25.	144
Tabla 5.26.	144
Tabla 5.27.	146
Tabla 5.28.	147
Tabla 5.29.	148

Tabla 5.30.	149
Tabla 5.31.	150
Tabla 5.32	151
Tabla 5.33.	152
Tabla 5.34.	153
Tabla 5.35.	154
Tabla 5.36.	155
Tabla 5.37.	156
Tabla 5.38.	157
Tabla 5.39.	158
Tabla 5.40.	159
Tabla 5.41.	160

ÍNDICE DE GRAFICAS

	Página
Grafica 5.1.	127
Grafica 5.2.	127
Grafica 5.3.	128
Grafica 5.4.	129
Grafica 5.5.	129
Grafica 5.6.	130
Grafica 5.7.	131
Grafica 5.8.	132
Grafica 5.9.	133
Grafica 5.10.	134
Grafica 5.11.	135
Grafica 5.12.	137
Grafica 5.13.	138
Grafica 5.14.	139
Grafica 5.15.	140
Grafica 5.16.	141
Grafica 5.17.	142
Grafica 5.18.	143
Grafica 5.19.	143
Grafica 5.20.	144
Grafica 5.21.	145
Grafica 5.22.	146
Grafica 5.23.	147
Grafica 5.24.	148
Grafica 5.25.	149
Grafica 5.26.	150
Grafica 5.27.	152
Grafica 5.28.	153
Grafica 5.29.	154

Grafica 5.30.	155
Grafica 5.31.	156
Grafica 5.32.	157
Grafica 5.33.	158
Grafica 5.34.	159
Grafica 5.35.	160

|

Capítulo 1

Burocracia como forma de organización: incertidumbre, conflicto y poder

Al iniciar el desarrollo de este capítulo considero ineludible la necesidad de procurar un soporte teórico que permita un parámetro de referencia de acuerdo al tema de investigación.

En este sentido resulta claro principiar analizando la burocracia.

Según la sociología, la burocracia es una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales, por lo cual de manera general se revisara el concepto de burocracia como una forma de organización, en otras palabras, discutir sus contradicciones y dinámicas organizativas. Mostrar que la burocracia, más que una estructura estática dentro del planteamiento de Weber del tipo ideal, es una organización dinámica y vigorosa lo cual constituye un importante objetivo parcial en este capítulo ya que a partir de los resultados de esta discusión, se desarrollan las propuestas y conceptos claves para la investigación.

Esta revisión teórica es un modesto esfuerzo que tiene como propósito particular fortalecer y dar sentido a las propuestas de investigación y a los conceptos fundamentales, por lo que en este capítulo concretamente, se buscará:

- Mostrar la dinámica de las formas burocráticas de organización.
- Identificar los dilemas actuales que enfrenta la burocracia.
- Ilustrar las principales alternativas desarrolladas en estudios organizacionales con referencias a la extrema rigidez de las formas burocráticas de organización.
- Estudiar la propuesta que hace de la burocracia la forma de organización técnicamente capaz de maximizar la eficiencia en comparación con otras formas de organización.
- Explorar las teorías relacionadas con la resistencia burocrática y la incertidumbre causada por la complejidad de los problemas que deben resolverse.
- Precisar el círculo vicioso de incertidumbre y rigidez de la burocracia.
- Aseverar que los actores dentro del aparato burocrático tienen un cierto grado de libertad y capacidad de negociación.

En la última parte de este capítulo se desarrolla una revisión de tesis de autores más contemporáneos respecto de la cuestión de la burocracia. La idea es muy simple: mostrar que el argumento que sostiene que esta forma de organización tiene una dinámica capaz de adaptarse a nuevas situaciones es plausible, al contrario de lo que tiende a pensarse cuando

se habla del fenómeno burocrático. Este es un tópico importante en la literatura especializada actual.

1.1.La burocracia de Weber

El siguiente es un resumen de las ideas acerca de la burocracia que Max Weber construyó en su póstuma publicación *Economy and society* (1944). La burocracia como un tipo ideal, se propone hacer una conceptualización racional de las acciones sociales, mecanismo que permite la comparación e interpretación de la realidad. En este sentido observa la burocracia como una categoría teórica de análisis más que como instrumento de búsqueda de disfuncionalidades. El estudio de la burocracia, se arguye, es una referencia importante para el análisis de los dilemas que enfrentan las organizaciones contemporáneas así como de las dificultades para encontrar las alternativas organizacionales radicalmente diferentes. En este sentido, la idea de burocracia es todavía una importante categoría general para comparar y buscar alternativas organizacionales así como para entender las relaciones interorganizacionales

1.1.1. El tipo ideal

La creencia de Weber de que el método científico era importante para los estudios sociales le animó a establecer un conjunto de definiciones operativas y a elaborar conceptos utilizables. Para evitar vaguedades decidió hacer la clasificación describiendo tipos de fenómenos sociales. Porque, razonaba, si los tipos estaban rigurosamente definidos, y si los elementos de cada tipo eran congruentes entre sí, entonces sería posible comparar los casos concretos con el tipo, al que llamaba tipo ideal. Pero es éste un concepto a menudo mal comprendido. El propósito de Weber era seleccionar, de entre la compleja masa de datos en que consiste la realidad social, aquellos rasgos de una estructura que fuesen de algún modo significativos, que realmente definiesen la estructura, y que fuesen dignos de atención por ser relevantes para su estudio; además, tenían que ser observables, y preferiblemente mensurables. Aunque admitía que los datos históricos son únicos, afirmaba que esto no tenía importancia para su tarea, ya que para hacer algo que trascendiese la mera descripción de secuencias era necesario abstraer; incluso el historiador narrativo tiene que seleccionar datos. Pero la verdadera cuestión radica en cómo ha de efectuarse tal abstracción. Weber

sostenía que el modo mejor consiste en elaborar el concepto de tipo puro. Veamos cómo utilizaba tal concepto.

La primera discusión tiene que dirigirse al término “tipo ideal”. Con “tipo ideal” Weber no pretendió hacer un juicio ético acerca de la bondad de un modelo social o histórico, simplemente se refirió a un instrumento metodológico que se usa para intentar erigir una construcción que impone un alto nivel de racionalidad, en términos de medios necesarios para lograr resultados, del fenómeno bajo estudio. Por lo tanto, los modelos no intentan reducir la realidad al modelo, porque el rol del tipo ideal es revelado cuando una realidad actual o histórica se compara con el tipo ideal, no buscando encontrar congruencias sino más bien diferencias. Así, los aspectos importantes a estudiar no son las similitudes sino las desviaciones de la realidad observada respecto de construcciones conceptuales racionalmente extremas. Aquellos factores que escapan de la racionalidad definida por el modelo (tipo ideal) en comparación con el fenómeno son una expresión de la realidad real de la acción real de actores reales. Por lo tanto, aquellas disparidades tienden a mostrar importantes materias y objetos que deben ser estudiados con profundidad Weber (1944), p. 10. En la lógica del tipo ideal no hay lugar para la realidad en sí misma.

Weber trató a la burocracia dentro de lo que definió como tipo ideal. Este concepto metodológico no representa un promedio de los atributos existentes en todas las burocracias (o de otras estructuras), sino un tipo puro, derivado de la abstracción de las características más burocratizadas de todas las organizaciones. Debido a que la burocracia perfecta no ha existido nunca, no hay correspondencia empírica exacta de una organización particular con esta construcción científica. La crítica hecha al análisis de Weber parte de un tipo ideal imaginario no permite comprender las estructuras burocráticas concretas. Pero esta crítica oscurece el hecho de que el constructo tipo ideal debe ser una guía, y no un sustituto de la investigación empírica. Al indicar las características de la burocracia en su forma pura, el tipo ideal dirige al investigador hacia aquellos aspectos de la organización que debe de examinar para determinar el grado de burocratización de una organización (Blau, p. 24).

Cuando se construye un tipo ideal, no se pretende que la construcción metodológica sea considerada como la tarea o la guía de lo que hay que encontrar. Tampoco se argumenta que el tipo ideal pueda convertirse en una “fotografía” de la realidad. Los aspectos más significativos después de desarrollar un análisis particular con un tipo ideal son aquellos

contrastes entre la realidad y el modelo. La intención no es hacer una prescripción a la realidad acerca del mejor camino para llegar a ser tan racional como el tipo ideal, sino observar la compleja racionalidad que es expresada por la realidad, construyendo los parámetros de la acción social. Weber asignó una función heurística al tipo ideal.

Para observar cómo el tipo ideal difiere de una teoría o modelo, debemos tratar de analizar en detalle los pasos que se deben de llevar a cabo para su construcción:

- El primer paso es la selección y conceptualización de los datos empíricos, siendo esta selección determinada por el interés de Weber en encontrar los aspectos típicos de ciertos tipos de administración.
- El segundo consiste en la exageración de tales aspectos llevados a un extremo lógico. Por ejemplo, en el tipo ideal de la burocracia, las relaciones jerárquicas entre las burocracias son cien por ciento impersonales. En la realidad éste nunca es el caso.
- Finalmente, la selección y exageración de los elementos empíricos y su formación en tipos ideales no arbitrarios. Estos elementos están interconectados de tal manera que forman un todo de consistencia y lógica interna Mouzelis (1967), 56.

El análisis anterior es importante. La burocracia es vista por Weber como un tipo ideal de acciones formales –legales-rationales- de organización. El concepto de burocracia es un tipo ideal histórico en busca de una conceptualización precisa [de una precisión/de una concreción/de una determinación]. En pocas palabras, es un concepto que tiene un orden lógico y un significado estable Aguilar (1989), 573.

El problema de Weber es entonces el de cómo formar conceptos históricos unitarios, no contradictorios, que recojan la originalidad peculiar de una sociedad o época histórica y que, por otro lado, puedan reproducir no contradictoriamente las inevitables diferencias individuales propias de los sucesos y realidades singulares que tienen lugar en una sociedad o época histórica determinada (op. cit.,575).

Esto significa que el investigador escoge estratégicamente solo aquellos componentes originales de un proceso histórico que pueden ser elaborados como componentes de una acción, como fines, medios, circunstancias o consecuencias, y, segundo, que puedan ordenarse como componentes de una rigurosa acción racional. De esta manera, el tipo ideal es un instrumento para analizar la historia a través de un proceso de conceptualización racional.

Un malentendido común consiste en considerar al tipo ideal como una descripción o prescripción respecto de fenómenos reales. Otro problema común reside en confundir un método racional como una perspectiva racional de la realidad.

El tipo ideal es racional porque se define con significados concretos para lograr fines específicos. Sin embargo, estos conceptos o tipos ideales no intentan describir o prescribir como deben comportarse los actores en circunstancias particulares. Más bien apuntan a proponer un mejor camino científico para comprender la realidad. Por eso Weber introduce la idea de probabilidad y define muy cuidadosamente todas las relaciones sociales como probabilidades. Define la probabilidad en sus estudios históricos, pero no intenta generar reglas generales para definir estructuras sociales probalísticamente infalibles. Hacerlo de tal manera es el trabajo de investigaciones particulares confrontando realidades específicas.

1.1.2. La burocracia como forma de organización

Una vez que el rol metodológico del tipo ideal fue definido, es posible explicar las características de una forma burocrática de organización. Weber definió a la burocracia como un tipo ideal que explica una forma de “asociación de dominación”. Una asociación es una relación social donde el orden es garantizado por actores específicos: un titular de la dominación y eventualmente las personas que constituyen el aparato administrativo de la asociación. En esta investigación se usa el concepto de “asociación” de Weber como sinónimo de “organización”, según la entendemos actualmente, pues este término tiene otros usos metodológicos más específicos para Weber.

El orden en las relaciones sociales fue definido por Weber como la base de cualquier asociación; la continuidad de la asociación depende de la capacidad de individuos particulares para asumir responsabilidades para el mantenimiento del orden. Toda asociación tiene un titular y eventualmente un aparato administrativo. De acuerdo con esto, su rol básico consiste en mantener el orden de la asociación.

El orden es definido como el conjunto básico de estatutos que deben obedecerse. Weber reconoció dos órdenes básicos: el administrativo y el regulativo. Este último da la certeza de la existencia de beneficios para todos los participantes de la relación. El administrativo, en cambio, es la garantía de obediencia a las reglas organizacionales, y tiene dos metas, a veces

conflictivas: respetar las reglas y ordenamientos y al mismo tiempo hacer que el resto de los miembros las obedezcan.

Para Weber, un buen número de organizaciones están formadas y definidas por actores sociales imbricados en relaciones de dominación. Con dominación se refiere a la probabilidad de obtener obediencia ante cierto mandato; es un caso especial de poder mucho más específico: en ella el comando es explícito. La cuestión principal radica en quiénes mandan y quiénes obedecen. De acuerdo con Weber, el fundamento de toda autoridad, y por lo tanto de toda obediencia o acatamiento de órdenes, reside en una creencia, en una identificación al respecto del prestigio que involucra la relación, el cual es una ventaja de los dominadores en una relación. Los diferentes niveles de creencia en la legitimación de la autoridad por parte de los miembros de la asociación que son dominados llevan a diferentes estructuras de autoridad y por lo tanto, a distintas formas organizacionales de desarrollo.

Weber identificó tres tipos de creencias. La primera justifica la obediencia porque la persona que ordena es venerable o posee características sobresalientes, lo cual resulta en una dominación carismática. En la segunda, la orden puede obedecerse, aunque no existan deferencias, gracias a modelos de órdenes establecidos, debido a la tradición que sobrevive de generación en generación: la dominación tradicional. Y en el tercer tipo, la obediencia proviene de la creencia de que las personas que dirigen están investidas por una autoridad legal y técnica. Este tipo de dominación tiene a su vez diferentes subtipos. El más puro, la más drástica racionalidad entre los diferentes subgrupos organizacionales del tercer tipo, es la burocracia (op. cit., 706).

De acuerdo con Albrow, son necesarias cinco creencias emparentadas en la legitimidad de la autoridad para el tipo ideal de la burocracia:

- Que un código legal puede ser establecido y que con él se pueda reclamar obediencia de los miembros de la organización.
- Que la ley sea un sistema de reglas abstractas aplicadas a casos particulares y donde la administración se ocupa de asegurar que se alcancen los objetivos de la organización dentro de los límites de las leyes.
- Que quienes ejercen la autoridad también están obligados a guardar obediencia a la ley.
- Que la obediencia no sea debida a la persona que ejerce la autoridad, sino a las leyes, las cuales otorgan a él/ella su posición Albrow, (1970), 43.

Con base en estas ideas, Weber propuso ocho elementos de la racionalidad legal del tipo ideal:

- Las tareas oficiales son organizadas de una manera continua y regulada.
- Estas tareas se dividen en distintas esferas funcionales, apoyadas con la fuerza de la autoridad.
- Las oficinas son ordenadas jerárquicamente, con mecanismos específicos de control y reclamación.
- Las reglas por las que el trabajo es conducido pueden ser técnicas o legales, en ambos casos es necesario contar con trabajadores calificados.
- Los recursos de la organización son claramente diferentes a los de los miembros como individuos privados.
- El puesto no pertenece al trabajador.
- La administración esta basada en documentos escritos. Esto tiende a hacer de la oficina el centro de la organización contemporánea.
- El sistema de autoridad legal puede tomar muchas formas, pero se observan en su estado más puro en el staff administrativo burocrático Albrow (1970), 43-44).

Los criterios para seleccionar personal burocrático están expuestos en los famosos diez principios descritos por Weber sobre el tipo ideal burocrático:

- 1) Los burócratas son personas libres y sujetas a la autoridad solo respecto de sus obligaciones oficiales impersonales.
- 2) Están organizados en una muy clara y definida jerarquía de oficinas.
- 3) Cada cargo burocrático tiene una muy clara esfera de competencia en el sentido legal.
- 4) Cada cargo esta fundamentado en una relación contractual libre. Así, en principio, hay libre selección.
- 5) Los candidatos son seleccionados con base en calificaciones técnicas. En el caso más racional, existe un criterio definido por examen o esta garantizado por instrucciones técnicas certificadas con diplomas o por ambos casos.
- 6) Los burócratas son remunerados por salarios fijos en moneda. El salario se define de acuerdo con la clase dentro de la jerarquía; pero sumada a este criterio, esta la responsabilidad de la posición y de los requerimientos del estatus social.

- 7) El cargo es definido como la única o, por lo menos, la principal ocupación del titular.
- 8) Por lo tanto, el cargo constituye una carrera. Existe un sistema de promoción de acuerdo con la antigüedad la efectividad o ambas. La promoción depende de un dictamen hecho por cargos superiores.
- 9) Los burócratas trabajan totalmente separados de la apropiación de los medios y sin apropiarse del cargo.
- 10) El burócrata está sujeto a disciplinas estrictas y sistemáticas para controlar la oficina (Weber, op. cit., 220-221).

Weber ve la democracia como el más sustantivo arreglo organizacional que las sociedades modernas han podido crear. La superioridad técnica, basada en su impersonalidad e imparcialidad no crea un mundo de autómatas, sino un mundo dominado por organizaciones dirigidas por el principio de eficiencia. Sin embargo, Weber también ve varios problemas como resultado de esta forma de dominación. Aunque a veces se piensa que Weber no vio la posibilidad de que las burocracias pudieran pelear para defender sus intereses, argumento que cada parte de una organización –los titulares, el aparato administrativo y los dominados– está interesada en obtener beneficios de la asociación de dominación. Además, en el caso de la burocracia, la superioridad técnica de los titulares y el aparato les otorga poder para centralizar e interpretar las ordenanzas.

El conocimiento, uno de los orígenes de la dominación burocrática, conduce a complejas relaciones de poder, donde las reglas llegan a ser la estructura básica para interpretar y actuar sobre un mundo dinámico. Formalmente, las reglas impersonales y las leyes son la fuente de una acción neutral y eficiente. Sin embargo, la realidad es demasiado compleja como para que el conocimiento también sea una fuente de poder, debido a la capacidad de los actores para adaptar las reglas a situaciones difíciles y, por lo tanto, para interpretar y tomar decisiones fuera de la rígida estructura de las normas definidas. En este sentido, las reglas y leyes pueden llegar a generar ineficiencia. Esto se debe a que se supone que los actores burocráticos toman dediciones de acuerdo con reglas estrictas, pero en la práctica las dinámicas de un mundo complejo permiten el uso de algún poder discrecional.

1.2. Problemas con el tipo ideal.

La burocracia es más que un tipo ideal, es también un fenómeno importante que afecta asuntos prácticos. Las acciones de la burocracia real parecen, para algunas personas, diferir de la eficiente y limpia acción planteada en los postulados de Weber sobre la burocracia. No obstante, como Weber predijo, estas burocracias se han expandido rápidamente.

La revisión de las reflexiones de algunos de los críticos más importantes de la teoría weberiana de la burocracia parece importante en este contexto. El objetivo de la siguiente sección es tomar en consideración alguna o algunas de las contribuciones realizadas por otros teóricos que pueden enriquecer el intento de la aproximación metodológica planteada para el estudio.

1.2.1. La controversia con Weber

Esta parte introduce las ideas de Merton, Selznick, Gouldner y Crozier como críticos importantes del modelo de Weber.

La crítica de la idea de la burocracia desarrollada por Merton (1940) es probablemente la más conocida. Merton argumenta que considerar la precisión y confiabilidad de las burocracias puede ser una lógica errada de antemano. Las reglas, propuestas como medios hacia determinados fines, pueden llegar a convertirse en finalidades por si mismas. La estructura jerárquica de la carrera burocrática puede alentar la exageración de las virtudes que se supone tiene: prudencia, método y disciplina. Trabajando en condiciones similares y enfrentando problemas afines, los oficiales desarrollan una solidaridad de grupo que pueden resultar de una fuerte resistencia a generar los cambios o la flexibilidad necesarios ante circunstancias particulares. En otras palabras, la burocracia es una forma estática de organización.

Merton enfatiza que una estructura que es racional, en los términos de Weber, puede fácilmente tener consecuencias inesperadas y perjudiciales para el logro de los objetivos de las organizaciones Albrow (1970).

Por lo tanto, las burocracias tienen varias disfunciones, por ejemplo, acciones basadas en instrucciones y técnicas pasadas, bajo condiciones cambiantes, que llegan a ser incompatibles con los fines que supuestamente buscaban. Su preocupación por la disciplina, como el camino para obtener un comportamiento confiable, puede crear un proceso de reemplazo de metas o desplazamiento de objetivos donde los valores instrumentales llegan a

volverse terminales y el seguimiento estricto de las reglas puede interferir con el desempeño de los propósitos de la organización. Uno de los más importantes aspectos de esta crítica es que el tipo de la burocracia, que otorga demasiada importancia a un comportamiento confiable y a la devoción de las reglas, provoca tales disfunciones. Un buen término para expresar esto podría ser “paradoja”. Esta disfunción es paradójica desde el momento en que no tiene sentido para las burocracias comportarse de acuerdo con las reglas si hacerlo implica que el logro de los objetivos se vuelva secundario. Esto sucede, de acuerdo con Merton, porque las reglas no pueden predecir del todo cómo evolucionará una realidad, por lo que la burocracia debe adaptar sus reglas con el fin de asegurar el logro de las metas.

El trabajo de Selznick (1949) se concentra en la división de funciones dentro de una organización y muestra cómo las subunidades establecen metas por sí mismas, lo cual puede entrar en conflicto con los propósitos de las organizaciones como un todo.

Selznick estudió a la Tennessee Valley Authority (TVA), organización creada por el Congreso de Estados Unidos en 1933 para planificar un uso apropiado del agua y ayudar a la conservación y el desarrollo de los recursos naturales del río Tennessee, sus tributarios y territorios contiguos. El estudio de Selznick analiza el proceso por el cual la administración de la TVA ajustó las políticas y estructuras de la organización para satisfacer las demandas y los intereses de grupos locales. Este estudio de caso muestra la evolución de la oligarquía burocrática detrás de un programa formado por medio de la institucionalidad democrática formal.

Para nuestros fines, la parte central del estudio de Selznick puede encontrarse en el análisis de los procesos de manipulación administrativa y política que la burocracia es capaz de realizar. Así, el control ejercido por los grupos de interés locales (grass-roots) sobre la implantación de políticas resulta de una importancia mayúscula. De acuerdo con Selznick, esta metamorfosis fue necesaria para la supervivencia de la organización.

La presión burocrática, es decir las presiones para mantener el proceso de toma de decisiones firmemente adherido a reglas y leyes explícitas, existe en cada organización. Pero es de suma importancia encontrar cómo la gente busca e implementa estrategias para controlar semejante presión, aunque sea de manera parcial. Selznick describe cómo la especialización crea una amplia capacidad organizacional para responder a problemas tan complejos que las decisiones estrictamente técnicas se hacen difíciles de aplicar. En otras

palabras, las reglas, normas y procedimientos no aseguran que los resultados inesperados o los fracasos sean completamente eliminados. La incertidumbre respecto de los resultados hace que los burócratas busquen apoyos políticos con el fin de evitar cargar con toda la responsabilidad ante posibles fracasos. Sin embargo, este proceso de búsqueda de soportes políticos conduce a una mayor especialización debido a la necesidad de custodiar una estructura de reglas y leyes que soporten cada acción o decisión. Esta disfunción, observada en el TVA, fue enfrentada por los miembros de la organización mediante dos mecanismos diferentes: por cooptación de diferentes grupos fuera de la agencia y promoviendo la “ideología” de la TVA (valores o misiones) al asegurar un mínimo necesario de conformidad y devoción a la organización tanto dentro de la burocracia como entre personas fuera de la organización pero afectadas por la agencia (Selznick, op.cit., 254-264). En otras palabras, la TVA buscó generar un compromiso simbólico entre sus cuadros y el sector público respecto a la misión de la organización.

Con esta estrategia, varios grupos fueron cooptados por la TVA, entre los más importantes estuvieron los grandes productores agrícolas, con el fin de proteger a la organización de los ataques lanzados por grupos ambientalistas, los pequeños productores agrícolas campesinos y las minorías étnicas dentro de la comunidad agrícola local (Reed, 1985).

Selznick explica que la TVA, creada para desarrollar un esfuerzo federal de planificación de los recursos naturales, realmente cuenta con poca autoridad para enfrascarse en una planeación regional a gran escala. Los poderes delegados se definieron estrictamente tanto en su alcance como en carácter y se relacionaron con los problemas fundamentales de navegación, control de inundaciones, poder de producción y uso de fertilizantes. Sin embargo, la organización fue positiva con poderes discrecionales para diseñar el abanico de políticas y programas que tenían que ver con la población local y las instituciones, reflejando la ideología de la atención en los grupos de interés sobre los cuales estaba fundada. Como resultado, la dirección de la TVA desarrolló políticas y programas ajustados a las demandas de los intereses de grupos locales e instituciones, las cuales fueron en un principio hostiles a su existencia como mecanismo de control sobre los asuntos regionales. La discrecionalidad proporcionada a los funcionarios para tomar decisiones importantes era defendida como necesaria para permitir la formación de alianzas con los agentes existentes en el valle.

La TVA creó una red de asociaciones de apoyo voluntario con el fin de allanar el camino de la legitimación de la TVA en la sociedad.

En este sentido, de acuerdo con Selznick, las burocracias tienen una estrategia clara para enfrentar y lidiar con secuencias no previstas: generar compromisos (Selznick, op. cit., 254-255). Alcanzar compromisos es, entonces, una herramienta general de las organizaciones:

En otras palabras, la falta de efectividad del control sobre los objetivos informales de los individuos y subgrupos dentro de la organización tienden a desviarla de sus patrones iniciales. Esto es cierto tanto si la delegación de autoridad es a los miembros y partes de una organización unitaria, tanto como si es a otras... Los problemas indicados aquí son permanentes porque reflejan el juego que se genera entre compromisos más o menos irreconocibles: compromiso con los objetivos y necesidades de la organización y al mismo tiempo con las demandas especiales surgidas del uso de las herramientas y medios al alcance (Selznick, op. cit., 258).

De nueva cuenta, siguiendo a Selznick observamos una paradoja en la organización burocrática: las metas y necesidades de la organización podrían requerir el uso de medios no legales para alcanzarse. Los individuos no pueden ser enteramente controlados por reglas y normas, gozarán de un cierto nivel de libertad. Semejante libertad permite a los burócratas buscar un compromiso con otros grupos en el contexto de la organización con el fin de lograr sus objetivos.

Gouldner (1948) analiza las dificultades inherentes a las estructuras organizacionales burocráticas y profesionales respecto de la consecución de sus metas y distingue dos grandes tipos de burocracia: aquella “centrada en el castigo” y la “representativa”. En la primera, los miembros de la organización obedecen reaciosamente las reglas, las cuales consideran impuestas por un grupo ajeno. No obstante, en la segunda, los miembros de la organización consideran las reglas como necesarias por su importancia técnica y apropiada para sus propios intereses. Estos dos tipos de actitud tienen una marcada influencia en la eficiencia de la organización.

En el primer tipo de burocracia, Gouldner encuentra un círculo vicioso conformado por control y supervisión. Las reglas burocráticas impersonales reducen la tensión creada entre los individuos a causa de la subordinación y el control. Sin embargo, al mismo tiempo las

reglas incrementan las capacidades discrecionales de las burocracias, presionando a las autoridades organizacionales para definir acciones que incrementen el control organizacional. La necesidad de regular este fenómeno se lleva a cabo a través de la expansión de las reglas.

Así, Gouldner encuentra en su análisis una paradoja: con el fin de lograr sus objetivos, los burócratas no pueden ser supervisados en todos los aspectos de su trabajo. Intentarlo no sólo sería imposible sino que podría generar severas presiones sobre los burócratas, quienes necesitan algún espacio de libertad con el fin de adaptarse a una realidad dinámica. No obstante, esta libertad genera poderes discrecionales en la burocracia que presiona a las autoridades para promulgar más reglas que controlen aquellos poderes, generando entonces nuevas presiones sobre el aparato administrativo.

Crozier (1964) intenta desarrollar una nueva estructura analítica para estudiar la burocracia. Observa que esas paradojas burocráticas encontradas por Merton, Selznick y Gouldner se consideran patologías o disfuncionalidades dentro de la organización burocrática. Por el contrario, Crozier propone verlas como contradicciones lógicas y normales dentro de la naturaleza de la burocracia.

Aquí, se resumen las ideas básicas de Crozier descritas en *El fenómeno burocrático* (1964). En uno de los estudios de caso de este trabajo, Crozier examina la estructura jerárquica y las operaciones rutinarias de una rama de la burocracia contable del gobierno francés. En el otro caso de estudio, desarrolla un análisis profundo de tres plantas parisinas de un monopolio de trabajo estatal. Todas estas organizaciones son parte de un sistema de autoridad centralizado.

El primer caso examina la estructura formal que comprende: organigramas formales y jerarquías de la organización, la relación y posición de los diferentes actores dentro de la estructura, y su impacto en los procesos de toma de decisiones. Este caso intenta mostrar cómo el poder y el estatus de algunos grupos de trabajo son protegidos por mecanismos rutinizados y formalizados de tomas de decisiones. El caso del “Monopolio industrial” analiza la relación entre la estructura formal de control administrativo y la red de relaciones de poder que se desarrollan entre grupos localizados en la gerencia y en los niveles operativos. Aquí el objetivo de Crozier es mostrar cómo un rígido sistema regulador

impuesto a través de canales formales no puede cubrir toda eventualidad y permite a algunas situaciones particulares dentro de una estructura rígida de autoridad y supervisión formal.

En ambos casos se trata de organizaciones con reglas fuertemente estructuradas, con equipos de trabajo continuamente sujetos al control por parte de oficiales o supervisores localizados dentro de la burocracia gubernamental central. Crozier encontró que si bien este control por parte de otras agencias gubernamentales reemplaza las presiones propias de la competencia de mercado a la cual está sujeto el sector privado, también intensifica el grado de incertidumbre política al que se enfrentan las agencias burocráticas. En ambos casos, el modelo de las relaciones intergrupales dentro del aparato burocrático resultó altamente estable y centrado de aquellas áreas donde la incertidumbre –al observar la supervisión en el primer caso y el control del deterioro de máquinas en el segundo-, no fue controlada por políticas de manejo explícito. De cualquier modo, estas rigideces hacen muy difícil para la organización ajustarse a los cambios contextuales y, en ambos casos, tienen como resultado crisis severas.

La respuesta normal a tales crisis, en ambos casos, fue un proceso de mecanización, donde las áreas de incertidumbre fueron reducidas a través de la implantación de una estructura más específica y rígida. Y aunque esta rigidización burocrática creó nuevas crisis bajo condiciones de cambio medioambiental, proveyó también de un sistema administrativo más sofisticado, de acuerdo con el cual las autoridades de la organización pueden tratar de contener estos conflictos y obtener ventajas para la organización en el largo plazo (Reed, op. cit., 163). Este modelo mecanicista de organización, aproximándose cada vez más al tipo ideal de Weber, resuelve algunos de los problemas relacionados con la burocracia, como el desplazamiento de metas. Para ello, controla o dirige las luchas internas de poder al mismo tiempo que incrementa el grado de conocimiento y sensibilidad requeridos a altos niveles de decisión para iniciar cambios que aumentan gradualmente con el fin de resolver las crisis severas que surgen a causa de la rigidez.

Estos estudios de caso muestran los factores por estudiar cuando se compara la burocracia real con el tipo ideal. Weber argumentó que la comparación entre la realidad y el tipo ideal permite la observación de elementos importantes, necesarios para entender la realidad organizacional. No obstante, la crítica a Weber muestra que las paradojas (la disciplina que crea un proceso de desplazamiento de metas según [Metron]; que las metas y necesidades de

la organización requieran de estrategias y de un uso de significados no legales de acuerdo con el fin de obtener resultados [Selznick]; o que los círculos viciosos de control y supervisión [identificados por Gouldner]) que resultan de la acción de estructura burocrática, son fenómenos intrínsecos a su naturaleza y complejos. El problema básico consiste en cómo obtener confianza y eficiencia de las acciones colectivas dentro de un mercado económico y en sociedades democráticas repletas de individuos formalmente libres y racionales en lo individual, y, al mismo tiempo, cómo mantener un cierto nivel de control sobre la discrecionalidad humana con el fin de incrementar la probabilidad de obediencia en este contexto de libertad individual. La relación entre la anterior consistente en la acción colectiva eficiente y la última centrada en asegurar la obediencia, no es automática ni está exenta de contradicciones. Con frecuencia, el segundo factor descrito como la autoridad efectiva que obtiene obediencia desplaza al primero que consiste en la cooperación entre individuos libres. Este hecho podría ser una contradicción inevitable de las organizaciones burocráticas.

La existencia de relaciones de poder al interior de una estructura formal es un elemento básico en el estudio de Crozier. La utilización del poder por parte de algunos actores, unas veces para controlar los procesos y, otras, para reducir las áreas de incertidumbre, parece ser fundamental para el estudio de las formas burocráticas de organización y de los actores involucrados en organizaciones formales. Las burocracias, en lugar de parecerse a una organización estática, resultan organizaciones proclinas a formas dinámicas y complejas.

Tal vez sea importante ubicar a la burocracia como una forma de organización tomando en cuenta sus disfunciones como contradicciones lógicas de una forma de acción colectiva. En la siguiente parte de este estudio se intentará extender la comprensión de las burocracias más allá del análisis de disfunciones. La idea es analizar a las burocracias como respuestas sociales a los problemas colectivos y entonces conectar este concepto con la comprensión del rol del poder y de la incertidumbre en los modelos organizacionales burocráticos.

1.3. Modernidad y organización: la jaula de hierro

Stewart Clegg (1990) desarrolló la idea de la burocracia como la principal forma de organización creada por y para la modernidad. Su supuesto es que las organizaciones son criaturas de la Modernidad, es decir, la respuesta que la sociedad necesita para ordenarse y armonizarse en un contexto turbulento:

Organización, concebida en términos de sus antecedentes modernistas, implica un grado de unidad moral y legal, un centro único de cálculo y clasificación, una distribución relativamente poco ambigua de distribución de poder e influencia, así como el establecimiento de acciones suficientemente uniformes para que acciones similares permitan esperar consecuencias similares para la organización y entonces pueda ser interpretada de una manera similar por los actores (Clegg, op. cit., 19).

Las burocracias, siguiendo a Weber, parecen ser la forma superior de organización existente pues reducen la incertidumbre a través de la homogeneidad legal y moral, así como de la autoridad impersonal.

De acuerdo con Weber, la acción racional consiste precisamente en la capacidad de responder a las nuevas incertidumbres de un mundo sin significados claros. El mundo moderno era, por definición, una era de incertidumbre, la cual al mismo tiempo define y limita la libertad. Define la libertad al establecer las condiciones ambientales y de existencia mediante las cuales la acción racional es posible. Limita a la libertad imponiendo una ética de cálculo, como un objetivo enteramente racional, sobre la libertad de actuar (op. cit., 32).

Dominar la incertidumbre implica pagar tal costo: la libertad está constreñida por la racionalidad con el fin de reducir la incertidumbre. La racionalidad burocrática reduce la complejidad para imponer una estructura de reglas y procedimientos hacia un orden impersonal. De acuerdo con Clegg, un costo relacionado con esto podría ser la pérdida de la trascendencia de significados e interpretaciones. En este sentido, Clegg argumenta que las burocracias son características necesarias de la modernidad (op. cit., 33).

De cualquier modo, las burocracias expanden la calculabilidad o sea la posibilidad de calcularse, como Weber notó claramente, de tan sólo una fracción de la realidad: una racionalidad formal o de medios y fines. La otra fracción prominente de la racionalidad, aquella que Weber llamó sustantiva, la que permite el manejo del mundo a través de

conceptos abstractos la parte reservada por diferentes formas de comprensión cultural del mundo como la magia, los mitos y la tradición-, es abandonada en la búsqueda de la calculabilidad. "La jaula de hierro" de la racionalidad burocrática se levanta como una pesadilla para Weber, quien imaginó un mundo de "pequeñas personas" defendiendo sus "pequeñas posiciones de trabajo" con una racionalidad instrumental formal.

No obstante, Clegg argumenta que la burocracia es también un proyecto humano. Siguiendo la revisión de Merton, Selznick, y la crítica de Gouldner, hemos visto que "la jaula de hierro" no está herméticamente cerrada y sería difícil encontrar un caso donde la racionalidad sustantiva ha desaparecido completamente. La jaula de hierro de la burocracia, la idea de que no hay alternativa para controlar la incertidumbre de otro modo más que simplificando la complejidad a través de organizaciones burocráticas, es cuestionable. Así, Clegg prefirió ver los rasgos del tipo ideal de la burocracia como tendencias, en vez de características cerradas o definidas.

Cada característica de la burocracia, así descritas por Weber (op. cit., 220-221), o cada tendencia, siguiendo a Clegg, ha sido tratada como una variable por algunos estudiosos (Hall, 1962-1963; Hall, Haas y Johnson, 1967; Pugh y Hickson, 1976; Hage, 1965; Hage y Aiken, 1970). Estos autores han probado desarrollar una teoría natural de las organizaciones y burocracias, argumentando que sus variables son tendencias naturales y universales de toda organización. Por ejemplo, la idea central de los autores que usan la metáfora del "sistema abierto", como Katz y Kahn (1966) Y Thompson (1967), es que las organizaciones intentan crear imponiendo mecanismos organizados sobre ellos mismos y su medio ambiente (Meadows, 1963).

En este sentido, emerge la burocratización racional en respuesta a los problemas de coordinación, los cuales son causados por diversas variables, a saber:

- 1) Dimensión: gran número de actores o de transacciones fuera de cualquier regla sistemática por información mostrada (Dahl y Lindblom, 1963; Blau y Schoenherr, 1971; Hickson et al, 1969; Blau, 1970; Child, 1973).
- 2) Complejidad socio económica o especialización y diferenciación de organizaciones y roles (Parsons, 1964).
- 3) Interdependencia o complejidad y relaciones tecnológicas (Thompson, 1967).
- 4) Tecnología e innovación tecnológica (Woodward, 1965; Lorsch, 1965; Aldrich, 1972;

Lawrence y Lorch, 1967; Perrow, 1968-1986).

- 5) Internalización de costos "externos" (Buchanan y Tullock, 1962)
- 6) Guerra o amenaza externa que se convierte en el origen del estado de la estructura organizacional (Hintze, 1968).

Cualesquiera variable, tendencia o característica resaltada, estos analistas argumentan que quienes toman decisiones desarrollan burocracias de grandes dimensiones para evitar el costoso impacto del desorden o la falta de coordinación. La burocracia racional es vista como un proceso natural esencial para la sobrevivencia de la sociedad y de las organizaciones que la componen. No obstante, es también un instrumento humano, un sistema social que puede sufrir de disfunciones y problemas. De cualquier manera, siguiendo los mismos mecanismos burocráticos, esos problemas pueden ser resueltos por una mejor asignación de recursos y una mejora constante de la eficiencia organizacional.

Desde otro punto de vista, pero partiendo de la misma suposición, la visión ecológica de las organizaciones sugiere que la organización burocrática es consecuencia de un proceso de selección natural que ocurre dentro de una población u organizaciones de un ecosistema (Hannan y Freeman, 1977; Freeman, 1982; Aldrich y Muller, 1982; Astley, 1985). La burocratización ocurre como resultado de la diferenciación ambiental, donde el seleccionar cualquiera de las variaciones organizacionales y burocráticas se explica por la adaptación a su contexto, según lo discutido líneas arriba y dependiendo de cada mejor variación que asegure su existencia. Implícitamente, el proceso de selección sigue siendo un misterio dentro de esta teoría, guiada por algunas propuestas acerca de variaciones fortuitas y la competencia.

Las organizaciones en general, y las burocracias en particular, como sistemas orgánicos, son generalmente concebidas con cierta orientación hacia un tipo de racionalidad, jerarquía, planificación, metas o eficiencia (Clegg, op. cit., 52). En este sentido, la concepción de "la jaula de hierro" de la burocracia falla para explicar la diversidad de estructuras y formas organizacionales que pueden ser encontradas en el mundo. En otras palabras, los actores organizacionales son capaces de adaptarse a las estructuras burocráticas.

Los estudios sobre esta materia sugieren dos caminos básicos para explicar la habilidad de los actores en la creación de diversidad organizacional. Uno de éstos, principalmente sociológico, enfatiza los problemas de estructuración y asignación de poder como foco

primordial del comportamiento de los tomadores de decisiones.

El otro, dominado ampliamente por los economistas, pone en primer plano el problema del beneficio o maximización eficiente como la meta de tomar decisiones. Esta investigación se concentra en el primer grupo de ideas. La razón es que la investigación y los problemas planteados en la introducción están más relacionados con las negociaciones de grupo en escenarios organizacionales de múltiples valores que con la definición económica homogénea de preferencias para tomar decisiones. A fin de estudiar a algunos autores importantes vinculados con el segundo grupo de problemas, véase a Blais y Dion, 1993; Buchanan y Tollson, 1972; Downs, 1967; Elster, 1983, 1986, 1989; Mises, 1944; Niskanen, 1971; Ostrom, 1973.

El poder y el conflicto juegan un rol importante en las explicaciones sociológicas respecto del asunto de la diversidad organizacional. El argumento básico estriba en que quienes toman decisiones enfrentan un mundo donde es imposible predecir las consecuencias de las acciones tomadas por diferentes agentes. Por lo tanto, la racionalidad de los actores es limitada (Simon, 1947). Bajo condiciones de racionalidad limitada, los actores intentan mantener su poder recurriendo a la utilización de reglas de toma de decisiones que se presentan como si fueran objetivas. Estas reglas requieren jerarquía de autoridad, conocimiento, roles bien definidos, y obediencia (Gouldner, 1954; Crozier, 1964; Selznick, 1949; Clegg y Dunkerlay, 1980; Pfeffer, 1981). De esta manera, la pericia llega a ser la base de autoridades legítimas, y las reglas de una organización burocrática también se vuelven legítimas porque parecen estar basadas en observaciones científicas y análisis de esquemas de organizaciones o sistemas análogos. No obstante, los actores todavía son capaces de movilizar recursos para adaptar o cambiar las condiciones organizacionales debido a la existencia permanente de incertidumbre proveniente de una realidad compleja. En este sentido, es importante explicar cómo los actores y las organizaciones dentro de las estructuras burocráticas son capaces de movilizar recursos usando su libertad y su poder.

Los trabajos de Crozier (1964) y de éste con Friedberg (1977) tratan el tema con mayor detalle. En la siguiente sección se resumen algunas de sus ideas, sobre las cuales se apoya esta investigación de manera importante

1.4. El fenómeno burocrático: la visión de Crozier

Después de la revisión general del libro de Crozier parece necesario desarrollar una visión más precisa respecto del fenómeno burocrático, donde las disfunciones burocráticas puedan ser analizadas como contradicciones orgánicas. En otras palabras, parece necesario estudiar a la burocracia como una estructura de acciones colectivas que usa mecanismos contradictorios para mantener el orden y lograr resultados, manipulando los instrumentos técnicos e impersonales con los cuales alcanza legitimidad.

Como se dijo antes, varios autores identifican una paradoja básica en los procesos burocráticos y el tipo ideal de dominación legal-racional: las complejas relaciones entre autoridades impersonales, las cuales conducen a la toma de decisiones técnicas, y a la necesaria pero peligrosa estandarización que esta relación impone a sus miembros (Meyer, 1943). Entre los sucesores y contemporáneos de Weber, esta contradicción aparece continuamente. No obstante, es difícil explicar por qué estos procesos contradictorios existen siendo que la organización burocrática permanece en muchas realidades, es adaptable y prácticamente universal.

Merton y otros sociólogos norteamericanos como Gouldner y Selznick han hecho importantes contribuciones al desarrollo del tipo ideal de la burocracia y la discusión sobre la posibilidad de resolver la oposición entre eficiencia organizacional y libertad. Dentro del círculo vicioso de la burocracia descansa la capacidad humana de resistencia ante una racionalidad mecánica donde la discreción tiende a desaparecer. Éste es uno de los argumentos básicos contenidos en el trabajo de dichos autores.

Como hemos visto, Merton, más allá de poner en cuestión la validez del tipo ideal, advirtió acerca de las consecuencias secundarias de la acción burocrática, como las actitudes ritualistas y el *esprit de corps* (Merton, 1936). Pero no discutió por qué si el modelo es bastante estático no degenera con el paso del tiempo. Después de todo, si las consecuencias disfuncionales del modelo demandan el uso de mayor control, se deberían encontrar más y más disfunciones. En otras palabras, si las disfunciones generadas por la acción burocrática son bastante claras en general, ¿por qué no vemos el colapso general y total de las organizaciones burocráticas en todos lados? (Crozier, 1964, 180).

Otro buen ejemplo de la limitación que viene del análisis de las disfuncionalidades de la burocracia, se encuentra en Selznick (1949), quien estudió cómo las organizaciones

enfrentan las disfunciones, sin molestarse en explicar en qué consistían (Crozier, op. cit., 181).

De acuerdo con Crozier, ni Merton ni Selznick estudiaron la posible interdependencia entre racionalidad y disfunción. Ésta es la clave del argumento que Crozier agregó al análisis de la burocracia.

Basado en el estudio de dos casos, Crozier identificó cuatro principios básicos para mantener la estabilidad dentro de lo que llamó un círculo vicioso de la burocracia (Crozier, op. cit., 187-193):

- 1) El desarrollo de las reglas impersonales que delimitan las funciones generales de cada individuo dentro de la organización;
- 2) La centralización de la toma de decisiones en los altos niveles jerárquicos, para proteger a quienes toman tales decisiones frente a las acciones de venganza por parte de aquellos afectados;
- 3) El aislamiento de individuos entre diferentes estratos organizacionales y la presión en el individuo del grupo concomitante proveniente de sus semejantes y sus superiores, lo que refuerza las fronteras entre los estratos dejando muy poco espacio para la solución de problemas a través de las categorías organizacionales.
- 4) El desarrollo de relaciones de poder paralelas, o estructuras de poder informales, entre grupos y miembros, dada la imposibilidad para eliminar la incertidumbre de manera funcional a través de la definición de políticas y reglas organizacionales formales.

Crozier observó que algunos grupos e individuos son capaces de controlar -a través de medios formales e informales ciertas actividades organizacionales. Varias de estas actividades se enfrentan con la incertidumbre de algunas organizaciones. Crozier las llamó "áreas de incertidumbre" (op. cit., 190), Y sostuvo que al controlar algunas de éstas, los grupos e individuos tienen la posibilidad de enfrentar conflictos, derivados de la incertidumbre, para su propio beneficio.

La idea central en el análisis de Crozier consiste en que las contradicciones en la burocracia son parte inherente de su proceso organizacional. Crozier argumenta que las organizaciones burocráticas no son capaces de corregir su comportamiento y de aprender de sus propios errores. Consecuentemente, este tipo de organizaciones sufre de un círculo vicioso con cierta complejidad permanente: intentan controlar la incertidumbre a través de la creación

de procedimientos y normas, pero cuando éstos fracasan debido a que la complejidad y la crisis contextual y de comportamiento continúa, crean nuevas normas y procedimientos más detallados. Esto conduce a estructuras cada vez más rígidas que permiten a individuos y grupos luchar por diferentes posiciones organizacionales. Las normas rígidas con frecuencia no ayudan a las organizaciones a enfrentarse a problemas complejos y a resolver las diferencias de criterio y las soluciones que surgen entre grupos e individuos, dentro y fuera de la organización. Entonces, para resolver problemas complejos, la burocracia normalmente tiene como recurso el poder discrecional, creado por la incapacidad para definir un grupo comprensivo de soluciones para todos los problemas a los que la organización se enfrenta considerándola como la única manera en que la discrecionalidad sería completamente controlada. Así, la discrecionalidad burocrática genera ambigüedad respecto de las fuentes de legitimidad del proceso de toma de decisiones. Es entonces cuando las organizaciones burocráticas buscarán crear más regulaciones para controlar la discrecionalidad y ambigüedad en el comportamiento burocrático (op. cit., 193).

La rigidez en la definición de tareas, en los arreglos laborales y en la red de relaciones humanas redundan en la falta de comunicación entre grupos. Las dificultades encontradas, en vez de imponer un reajuste del modelo, son utilizadas por los individuos y los grupos para mejorar su posición en la lucha por el poder dentro de la organización. Así, una nueva presión es generada por la impersonalidad y la centralización, al parecer única solución al problema de los privilegios personales.

Por lo tanto, las disfuncionalidades de la burocracia no pueden verse como patologías o enfermedades. La compleja paradoja entre racionalidad y discrecionalidad humana y lucha del poder por posiciones estratégicas, en que se involucra el control de áreas de incertidumbre, son elementos esenciales de acciones dentro de las burocracias.

No obstante, las burocracias pueden adaptarse y cambiar por sí mismas hacia diferentes procesos de adaptación mutua. En *El fenómeno burocrático*, Crozier desarrolla una muy rígida percepción de las burocracias, exagerando su resistencia al cambio y su habilidad para adaptarse a ambientes complejos. En un trabajo posterior realizado con Friedberg (1977), el fenómeno burocrático adquirió mayor flexibilidad a través del estudio de la incertidumbre como principio de libertad y transformación de contenidos en la lucha por la reasignación de las estructuras de poder entre los diversos actores.

1.5. El actor y el sistema: poder, estrategia y conflicto en las organizaciones

Existe una tradición en los estudios de administración pública acerca del análisis de la acción gubernamental como decisión racional y unitaria en el proceso de la toma de decisiones (Modelo 1 en Allison, 1973). Esta visión asume que los programas gubernamentales son definidos como procedimientos de planificación integral y que requieren de estructuras burocráticas para ser congruentes con los objetivos generales planeados.

No obstante, como Crozier y Friedberg argumentan, las organizaciones no son "bestias naturales" cuya existencia y comportamiento puedan ser manejados transparentemente. Las organizaciones son "constructos humanos", desarrollados tanto conscientes como inconscientemente, para resolver problemas de acción colectiva cuando los participantes son actores sociales relativamente independientes que persiguen diversos y contradictorios intereses (Crozier y Friedberg, 1977, 3-4).

Así, es muy común que las acciones de carácter público implementadas por las agencias burocráticas no alcancen los resultados planeados. La causa de esto, sin embargo, no está solamente en los posibles errores cometidos al utilizar mecanismos racionales para identificar y resolver problemas, es decir, errores de diseño e implantación. No hay esfuerzos sociales que no enfrenten incertidumbre, acerca de valores, objetivos o resultados, y a veces, de manera paradójica, es esta misma incertidumbre permanente la que permite a los actores tener una alta cuota de libertad y discrecionalidad en el diseño e implantación de soluciones prácticas.

Libertad e incertidumbre permiten a los actores definir diferentes espacios de acción que dan forma y definen los resultados organizacionales. Estos espacios de incertidumbre y ambigüedad son los que hacen posible que los actores burocráticos puedan tomar decisiones, y permiten la definición y redefinición de campos de poder para diferentes actores.

Es necesario mencionar que los juegos organizacionales están contruidos alrededor de incertidumbres lógicas objetivas, que son aquellas que devienen de las técnicas, los mercados y las diferentes restricciones, que son, al menos en el corto plazo, estables. En estos casos, aquellos que dominan el juego son los que controlan las incertidumbres más críticas. De acuerdo con la forma en que el juego esté estructurado y se mantenga estable,

se reducirán las posibilidades de ganancia o pérdida en proporciones aceptables. Las incertidumbres artificiales, tales como la distribución de autoridad, los canales de información y las restricciones legales pueden, por otro lado, servir como contrapeso a las incertidumbres "objetivas". En cualquier caso, esto significa que, para ser procesados, los problemas tendrán que ser redefinidos ya sea para que sean congruentes con el juego preestablecido o por lo menos para permitir la creación de algunas incertidumbres artificiales sin las cuales ningún trato entre los actores podría ser alcanzado (Crozier y Friedberg, op. cit., 8).

Estos juegos, que definen las áreas en las que existe la incertidumbre, llevan a la negociación y configuración de relaciones de poder. Demasiada regulación artificial puede conducir a la extrema rigidez, pero muy poca puede dar lugar a privilegios y generar problemas en la acción racional y debilitar las bases de la cooperación. Los efectos contraintuitivos aparecen invariablemente donde hay acciones colectivas.

Una táctica básica usada por actores organizacionales para enfrentarse a estos problemas es el llamado fortalecimiento de una posición estratégica, así definido por Crozier y Friedberg. Se asume que los actores rara vez tienen un objetivo claro, y que diversas circunstancias pueden hacer variar el significado que los actores dan a ciertos procesos, pero esto no quiere decir que los actores no sean racionales. Los actores pueden ser racionales en términos de oportunidad o de acuerdo con diferentes interpretaciones de los objetivos predefinidos. Los actores son capaces de comportarse ofensivamente, haciendo uso de oportunidades para mejorar su situación; o defensivamente, manteniendo y ampliando su margen de libertad y capacidad para actuar (Crozier y Friedberg, op. cit., 25).

Así, la organización se define como un constructo social que permite a los seres humanos enfrentar la incertidumbre no sólo a través de mecanismos de racionalidad limitada sino también de legitimidad limitada (por ejemplo, las normas incompletas para la integración de miembros a una organización) y de interdependencia limitada (integración funcionalmente incompleta de los miembros) (op. cit., 6).

Los actores en el escenario organizacional son libres, tienen opciones, debido a que el proceso de toma de decisiones requiere de al menos algún grado de flexibilidad, sin importar que sea contingente. Aunque hay que correr el riesgo de ser incapaz de observar actos irracionales, problema metodológico aceptado por Crozier y Friedberg (p. 25),

autores que proponen que la libertad generada por los elementos de incertidumbre naturales, como el contexto, los mercados, la tecnología; y artificiales como la estructura autoritaria, los canales de información y los límites legales sea regulada por las relaciones de poder. Esta interpretación concibe al poder como una relación y no como un atributo, que permite a los actores negociar e interactuar en una recíproca aunque no necesariamente equilibrada relación (op. cit., 31). Además, los actores organizacionales adquieren conciencia respecto de la expresión formal del poder, llegando a pertenecer al sistema de regulación organizada (Friedberg, 1993).

El poder de un individuo o grupo o actor social, es entonces una función del tamaño de la zona de incertidumbre que la dificultad para predecir la conducta de los actores permite, y tiene el fin de controlar vis-a-vis a sus colegas o compañeros. Ya hemos explicado que no cualquier zona de incertidumbre es importante, sino que debe ser relevante para el problema presente y en relación con las partes organizacionales involucradas. También debe ser una zona de incertidumbre cuya existencia y condición controle la capacidad de las partes involucradas para actuar. La estrategia de cada colega/adversario tomará naturalmente la forma de manipulación de la predictibilidad de su comportamiento así como el de otros actores. En otras palabras, cada actor buscará ampliar su propio margen de libertad tanto como pueda para mantener tan amplias como sea posible sus posibilidades de comportamiento, al mismo tiempo que tratará de limitar el rango de sus colegas-adversarios y de imponer restricciones para hacer su comportamiento predecible (op. cit., 34).

El análisis de Crozier y Friedberg ayuda a comprender a la burocracia no sólo como estructura formal de organización, llena de disfunciones y respuestas patológicas a la complejidad, sino también como un aparato que genera círculos viciosos del tipo incertidumbre-reglas-incertidumbre. Por no mencionar que la incertidumbre genera libertad en los actores para controlar estructuras organizacionales y usar informalmente las relaciones humanas para crear un orden más estable dentro de la organización.

1.6. Comentarios finales: la burocracia como organización compleja

A lo largo de esta investigación hemos visto a la burocracia como una organización que trata de controlar la incertidumbre. De la teoría de Crozier, asumimos que la burocracia, cuando se enfrenta a la incertidumbre, puede intentar reducirla, defendiendo y presionando para obligarse a sí misma o a otras organizaciones o individuos a definir mecanismos más precisos de acción. Sin embargo, la incertidumbre hace posible que los actores dentro de la organización redefinan espacios organizacionales estratégicos. Estos espacios organizacionales son explicados por Crozier y Friedberg como áreas de incertidumbre, que los miembros de la organización utilizan para negociar sus posiciones formales e informales dentro de la misma. Lo que los actores buscan en estas situaciones es una posición en la cual ellos mismos puedan redefinir reglas organizacionales, normas, principios y símbolos para su propio beneficio. Así, la negociación aparece como un instrumento importante que permite a los actores reacomodar su autoridad y poder dentro de la organización. Como puede verse en el caso de estudio de Crozier, en un intento por reducir la incertidumbre, los actores renegocian o incrementan la incertidumbre de manera racional, con el fin de negociar nuevas reglas y estructuras organizacionales. En particular, los actores pueden manipular la ambigüedad con el fin de incrementar su espacio estratégico de libertad. Dado el hecho de que éste es un proceso contingente, la negociación entre actores puede ser categorizada a través de una definición de mecanismos formales, objetivos, normas y estructura de autoridad.

En el siguiente capítulo se utilizará la misma estructura teórica con el fin de formalizar la propuesta de investigación de esta tesis.

Capítulo 2

La administración pública

La teoría de las organizaciones para esclarecer, desde varios ángulos, los contextos organizacionales en los que actúan los administradores públicos. La intención es fundamentalmente práctica. Por "práctico" entendemos no sólo instrumental (cómo alcanzar ciertos objetivos), sino también moral (¿debe un objetivo particular juzgarse como digno de alcanzarse y por qué medios?) y diagnóstico (¿por qué es como es un estado de cosas particular?).

Aunque no todo lo que se acepta como teoría de las organizaciones tiene valor práctico para los administradores públicos, el significado de "práctico" es demasiado complejo para admitir semejante pureza teórica.

Una dificultad inmediata es cómo enfrentar la diversidad que cabe en el rubro de "teoría de las organizaciones". Hay quienes están a favor de la síntesis: las "escuelas" teóricas contendientes ofrecen planteamientos diferentes al mismo objeto; por lo tanto, deberíamos juntar los hilos similares (advirtiendo pero haciendo poco caso de las diferencias) y tejerlos en una sola teoría de las organizaciones. Otra corriente reconoce abiertamente las diferencias y acude a distintas teorías para diferentes propósitos: la teoría de sistemas sirve para evaluar cuestiones sistémicas; la teoría de las series de decisiones, para los problemas de decidir, y la teoría de las relaciones humanas, para los problemas interpersonales. En el primer caso, se intenta crear una gran teoría que articule nuestros conocimientos sobre las organizaciones; en el segundo, se trata de crear un "cinturón de herramientas" con una teoría para cada propósito.

Lo que aquí proponemos es más modesto que las síntesis y al mismo tiempo más útil que el simple reconocimiento de las diferencias teóricas. La teoría, como las organizaciones a las que se aplica, es una creación humana y debe entenderse como tal. Por lo tanto, representa los intereses teóricos que sus creadores tienen al describir los objetos de su atención. "Interés" no tiene aquí un sentido conspiratorio ni político-económico, aunque cualquier posición teórica podría juzgarse en esos términos. Más bien, subraya nuestro principio conductor ante toda teorización: "Reflexionar en torno de la actividad organizacional

siempre se basa en conjeturas sobre la naturaleza humana, en los propósitos de examinar tal actividad y en las premisas sobre la relación entre teoría y práctica".

En conjunto, esto forma los intereses de los que se parte para crear y aplicar la teoría a la comprensión de las actividades humanas en los medios organizacionales. Por consiguiente, la utilidad de la teoría de las organizaciones radica en los planteamientos que ofrece sobre la vida organizacional, que difieren por sus hipótesis de los actos humanos y su relación con el mundo social.

El segundo aspecto de la teoría de las organizaciones del que debemos ocuparnos es su aplicación exclusiva a las organizaciones públicas. Esto atañe a la utilidad de varios puntos de vista teóricos como marcos no sólo para la descripción e interpretación, sino también para la evaluación normativa. Los actos de los administradores públicos siempre están sujetos al juicio público, un hecho que rara vez es tomado en cuenta por las principales corrientes de la bibliografía especializada. Mediante lo que llamamos "vectores normativos", consideraremos la importancia de la teoría de las organizaciones para las cuestiones normativas de utilidad y valor públicos.

El marco no es polémico ni original en su explicación del mundo laboral de la administración pública. Podría utilizarse un marco distinto para diferentes propósitos. Éste refleja los intereses de sus autores por exponer la relación entre el aspecto personal y el organizacional de la administración pública cotidiana. Nuestra intención es permitir que los administradores públicos relacionen estos planteamientos con los problemas que enfrentan, no en el sentido de "solucionarlos", sino más bien de esclarecerlos para la acción práctica.

Una preocupación fundamental de la administración pública es la toma de decisiones. Para el administrador público, esta preocupación siempre está envuelta en un tipo particular de contexto organizacional, que puede ser fragmentado con fines analíticos; aquí, por ejemplo, empleamos el concepto de campos organizacionales en los que los administradores actúan y que delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar en cada uno. Cada organización pública es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber: los que describimos con cierto detalle como problemas perversos. Por tanto, las decisiones -grandes y pequeñas- que están organizadas en formas públicas y que constituyen la administración pública, son también respuestas socialmente delegadas a estos problemas

perversos. Estos mandatos se llevan a cabo en los campos organizacionales, mientras que en la base están los vectores normativos de la administración pública.

El gobierno, como objetivación de la voluntad pública, opera a través de muchos agentes que, en tanto que administradores públicos, son agentes tanto organizacionales como normativos. Como tales, cuando se empeñan los objetivos públicos, a menudo están motivados por el altruismo el espíritu público y otros sentimientos nobles.

Sin embargo, el trabajo que realizan como el de la mayoría de los seres humanos, también puede tener motivos egoístas o venales; pueden hacerlo por razones mezquinas. de exaltación personal de poder o de control. En cualquier caso, su labor se halla circunscrita tanto a lo organizacional como a lo normativo. La razón de este marco que es la materia de la primera parte, es esclarecer el contexto manifiestamente público del mundo del administrador público.

2.1. Las decisiones en la administración pública

LA "teoría de las organizaciones", como la entendemos en este libro, es el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones. Por definición los administradores públicos actúan en un contexto organizacional. A fin de comprender la relación que la teoría de las organizaciones guarda con la administración pública, es necesario trazar en primer término un marco que defina el campo, lo que hacemos en los tres capítulos de la primera parte. En este capítulo examinamos las decisiones que constituyen el grueso de las actividades de administración pública. Los dos restantes esbozan los campos organizacionales en los que los administradores públicos toman decisiones, así como los vectores normativos que ayudan a conformadas.

Por "administradores públicos" nos referimos principal pero no exclusivamente a aquellos - conocidos en una época más delicada como servidores civiles- que tienen la responsabilidad de realizar las tareas del gobierno. En este grupo están los que, en el transcurso de su trabajo cotidiano, aplican las leyes de una localidad y llevan a cabo los dictados civiles de la sociedad. Esto comprende al director de la CIA, al secretario de Recursos Humanos de

Maryland y al director de Personal de Lakewood, Ohio. Pero también al trabajador social, al policía de ronda, al empleado del departamento de aguas y al analista del departamento de planeación del condado. Incluye a todos aquellos individuos en la medida en que cumplen responsabilidades públicas, aplican las leyes y ejercen un cargo público.

Dicho de una manera simple, los administradores públicos se enfrentan con decisiones que:

- Afectan la vida de las personas,
- Se toman en nombre del pueblo y
- Emplean recursos públicos.

Por lo tanto, los que se encargan de la administración pública son más que el grupo tradicional de servidores civiles. En cualquier nivel de gobierno hay organizaciones - dependencias públicas, comisiones, corporaciones públicas y fuerzas oficiales- cuyos miembros cumplen los mandatos legítimos de la sociedad y así trabajan "en el interés público". Para nuestros propósitos, también pueden ser vistos como administradores públicos. La línea divisoria aquí es simple de definir pero difícil de trazar: la administración pública es la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo en nombre de la sociedad, que delega en forma legal y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales.

Todos los que participan en la administración pública toman decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero además sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones personales que surgen de configuraciones peculiares de factores en situaciones particulares. Las decisiones, como los juicios en que se basan, proceden de las relaciones mutuas entre lo general y lo específico, lo personal y lo impersonal.

La complejidad de estas relaciones queda bien ilustrada en la historia de Alan Madden, que contamos en el recuadro adjunto. Se trata de un niño de cinco años, cuya custodia le había sido retirada a su madre por decisión del Estado y que fue hallado muerto a golpes poco después de regresar a su cuidado. Aunque esta historia es especial por su patetismo, no es única en el sentido de que resume la esencia de los muchos conflictos que enfrentan a diario los administradores públicos: cuándo actuar y cuándo no, cómo rendir cuentas, cómo interpretar la responsabilidad personal y cómo determinar los límites organizacionales de su autoridad y responsabilidad.

La historia pone de relieve el tipo de problemas (y por tanto el tipo de decisiones) que los administradores públicos enfrentan. Los casos tan conmovedores como el de Alan Madden aparecen en la prensa, pero cada día hay miles de casos similares que pasan inadvertidos excepto para sus actores. Su similitud no radica en el patetismo o las consecuencias trágicas, sino en las decisiones que se toman: decisiones sobre la vida de las personas, las condiciones en que trabajan y viven, las formas en que se relacionan.

Desde luego, las decisiones son respuestas a problemas. Tradicionalmente decimos que las respuestas públicas a determinados problemas constan de dos partes; a saber: la "política" o línea de acción a seguir y la "administración" de tal política.

Determinadas consecuencias y justificar ciertos actos. La actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra. Aunque esta mediación no es una actividad nueva, nuestro reconocimiento de su penetración sí es relativamente nuevo, al igual que nuestro reconocimiento de la función que cumple el administrador público.

2.1.1. Problemas en la administración pública

Horst Rittel Y Melvin Webber han señalado que los problemas para cuya solución tradicionalmente se acudía a los políticos profesionales se han resuelto en gran parte: los caminos están pavimentados, las viviendas construidas, los drenajes conectados (si bien no al gusto de todos). Estos problemas maleables, los que podrían abordarse con sentido común e ingenio, han dado lugar en décadas recientes a otra clase de dificultades. Se trata de los problemas sin soluciones, con respuestas sólo temporales e imperfectas. Tienen que ver con el trazado de una autopista, el establecimiento de un programa escolar, la lucha contra la delincuencia. Rittel y Webber los definen como "problemas perversos", en oposición a los "problemas dóciles" del ingeniero, el constructor de caminos o el científico:

Los llamamos "perversos" no porque sean en sí mismos deplorables éticamente. Empleamos el término "perverso" en un sentido análogo al de "maligno" (en oposición a "benigno") o "vicioso" (como un círculo) o "tramposo" (como un duende) o "agresivo" (como un león, a diferencia de la docilidad de un cordero).

Los problemas dóciles se solucionan porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es que se les reste sustancia al decir que son fáciles de resolver, pero tienen una característica importante: cualesquiera que sean las dificultades y complejidades con que se tope su solución, son principalmente de carácter técnico; por ejemplo, la llegada del hombre a la luna y su regreso a salvo a la tierra requirió la solución de un problema monumentalmente complejo, agotador, arduo y costoso, y, sin embargo, dócil.

En cambio, los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado una solución.

Las definiciones alternativas son tan comunes que a veces olvidamos su significación. Las cosas se aclaran cuando uno examina las definiciones occidentales aplicadas a culturas no occidentales.

Esta comparación entre occidental y no occidental sólo subraya las dificultades de definir un problema. Si el problema de desempleo es que trae penurias económicas a las familias, entonces es necesario dar empleo a todos los jefes de familia que son su sostén. Por otro lado, si el problema es la privación económica y el bienestar psicológico, entonces hay que dar empleo a todos los que pueden y quieren trabajar, incluyendo a los jefes de familia y a sus dependientes. No tiene sentido discutir si una de las soluciones es correcta y la otra incorrecta; empero, cabe argumentar que una es mejor (o peor) que la otra en un momento dado.

Los problemas sociales implican, en parte, una discrepancia entre cómo vemos las cosas y cómo creemos que deberían ser. Sin embargo, con los problemas perversos la manera de entender la discrepancia en un momento dado determina la forma de resolver el problema en ese contexto. Esta interacción entre ver y escoger se aprecia en el "problema de la pobreza" de los Estados Unidos. La "pobreza" en las actividades legislativa, judicial y ejecutiva ha sido definida con mayor o menor constancia desde el régimen de Richard Nixon como "la falta de dinero", (podrían darse otras definiciones en términos de posición social, educación u oportunidades). El "nivel de pobreza" se volvió entonces un problema de distribución del ingreso", que resulta (técnica o políticamente) más accesible que si fuera, digamos, uno "cultural".

Dado que los problemas perversos son objeto de innumerables definiciones políticas, no hay pruebas concluyentes para medir la eficacia de sus soluciones. En general, una vez que un puente se ha construido (un problema más bien dócil, aunque decidir su ubicación puede no serlo), es posible determinar si ha resuelto el problema planteado, es decir, mover cierto tráfico de un sitio a otro en forma segura. En cambio, en los problemas perversos, la solución misma está sujeta a volverse parte del problema: un programa de capacitación para el empleo prepara trabajadores calificados, cada uno de los cuales reemplaza a dos empleados menos especializados; un menor salario mínimo para adolescentes ayuda a elevar la proporción de muchachos con empleo, pero a expensas de trabajadores de mayor edad que requieren un salario mínimo más alto. Así, toda solución influye no sólo en el problema que se ha fijado como objetivo (uno así lo espera), sino también en ese otro del que el problema original era sólo un síntoma, y los efectos no van necesariamente en la misma dirección.

Además, debido a su singularidad, los problemas perversos no son abordables con las rutinas habituales de análisis y evaluación. En consecuencia, hasta donde es posible hacer una lista previa de las soluciones de un problema perverso, es difícil que éstas sean excluyentes. Podemos reducir el desempleo definiéndolo de un modo diferente, incrementar el monto de trabajo, aumentar el número de empleos, reducir el tamaño de la mano de obra o incluso cambiar la naturaleza del trabajo.

Por último, al lidiar con problemas perversos, los administradores públicos en tanto que supresores de problemas no tienen derecho, en un sentido político, a equivocarse: son responsables de las consecuencias sociales de sus "soluciones". Sus actos y omisiones influyen en personas cuya vida se ve afectada por las secuelas.

2.1.2. Las organizaciones como soluciones de problemas

"Dócil" y "perverso" representan los extremos del mismo fenómeno, más que categorías aparte. Como tal, la noción de problema perverso sirve como recordatorio metafórico de nuestras limitaciones para controlar el mundo social. En cierto sentido, la mayoría de los problemas que el gobierno enfrenta, al menos en algunos aspectos, son perversos. Sin embargo, cuando se ocupa de un problema perverso, se ve en la necesidad de hacerla "dócil" o limitarlo de alguna manera. Como actores cruciales en estos esfuerzos, son los

administradores públicos quienes aplican análisis instrumentales y reglas para que los problemas perversos sean susceptibles de solución.

Al separar medios y fines, el análisis instrumental nos permite juzgar si un acto organizacional es correcto y, por extensión, si los agentes se condujeron de manera responsable. Al profundizar el análisis instrumental, con el conocimiento adecuado de un problema y la información y los recursos suficientes para resolverlo, se supone que hay estructuras de autoridad organización alistas para asegurar que los miembros cumplan con las metas y los procedimientos operativos aceptados. Sin embargo, la metáfora del problema perverso pone en tela de juicio tanto nuestras explicaciones convencionales de los problemas organizacionales como nuestras ideas sobre la responsabilidad y la autoridad. Por inferencia, las teorías de la organización que insisten en que las acciones racionales son primordiales o puramente instrumental es revelan la perversidad de ciertos problemas administrativos. Por extensión, también revelan las limitaciones inherentes al evaluar las soluciones ya sea con fundamentos puramente instrumentales o recurriendo a la sola autoridad organizacional formal. Si, por ejemplo, no hay un acuerdo sobre la atribución apropiada de las responsabilidades morales, institucionales y legales en la muerte del niño Alan Madden, ¿quién puede entonces decidir, aun después del hecho, cómo se hubiera llegado a la solución de su problema y el de la sociedad (evitar su muerte)? Al igual que otros problemas perversos, la muerte de Alan Madden que las dificultades y limitaciones de una dependencia se entrelazan con las de otras y otros actores.

Así como los actores organizacionales definirán los problemas de diversos modos, las teorías de la organización pueden definir sucesos similares -en virtud de las diferentes versiones que plantean- de maneras radicalmente distintas. Al igual que los propios problemas perversos, la bibliografía organizacional posee una naturaleza "rashomoniana": varios postulados teóricos enmarcan las mismas situaciones en forma distinta, plantean diferentes interrogantes sobre ellas y, por lo tanto, para enfrentarlas proponen soluciones o modos de acción que difieren.

2.1.3. El administrador que asume una función

Si bien algunos problemas pueden circunscribirse de un modo más o menos fácil en términos del número de individuos e instituciones que afectan, los problemas que muestran

aspectos especialmente perversos parecen abarcar una amplia gama de áreas organizacionales, políticas y personales. A fin de simplificar esta imagen en forma analítica, conviene echar mano de varios recursos conceptuales. Uno de ellos es el concepto de función.

Una función es el conjunto de expectativas que acompañan una relación organizacional particular. Hay una bibliografía copiosa sobre diversos aspectos teóricos y empíricos de las funciones que no es necesario revisar en este espacio. Basta con llamar la atención sobre una idea que, de muchas maneras, se ha fijado en nuestro lenguaje cotidiano. "Asumir una función" significa, simplemente, adentrarse en una relación que ya tiene definidos muchos de sus términos. Estas definiciones son a veces legales. Por ejemplo, un administrador público en funciones de director tiene tareas específicas que lo vinculan con sus subordinados, como contratar, despedir y supervisar. También hay expectativas culturales, a menudo incorporadas en las leyes. Por ejemplo, el administrador público como director tendría que ser por lo general árbitro de disputas entre subordinados. Algunas de las expectativas atañen al poder; se supone que el administrador público como director tiene más poder es decir, es más probable que tenga influencia sobre fuerzas y sucesos internos y externos- que los subordinados.

Pero las funciones no están preestablecidas; también las definen los individuos que las desempeñan y los que responden. Las expectativas que fincamos en quien desempeña una función se ven modificadas tanto por las acciones del individuo como por las de aquellos con quienes la función impone una relación. A medida que aumenta la gama de ocupaciones del administrador público -conforme éste pasa de una función a otra- se requieren cambios significativos en las capacidades, los conocimientos y las destrezas que necesita. Asimismo, hay un cambio en el grado en que ese desempeño, sin importar cuán hábilmente se cumpla, garantiza soluciones o resultados deseables.

2.1.4. Acción personal y acción organizacional.

Las acciones -y omisiones- de los funcionarios competentes en el caso de Alan Madden retratan algunas de las patologías de las organizaciones públicas en términos más bien crudos y trágicos. Sin embargo, el caso plantea cuestiones que son genéricamente similares

a los problemas perversos con los que se enfrentan incontables administradores públicos rara vez, y sus respuestas, si acaso, son concluyentes. Por ejemplo, ¿dónde está la línea divisoria entre las responsabilidades del gobierno y las de los ciudadanos particulares? Frente a la escasez de tiempo, recursos y conocimientos, ¿cómo saben los funcionarios públicos, sin la ventaja de la retrospectiva, si sus acciones responden de manera adecuada al público que sirven?

En vista de las relaciones entre las diversas dependencias legalmente responsables del bienestar de la ciudadanía, ¿es posible deslindar responsabilidades en forma razonable cuando un ciudadano es mal atendido o maltratado? ¿Sirve mucho este deslinde para garantizar acciones más dirigidas en el futuro? Por último, ¿es la calidad de los servicios del gobierno una función más de la observancia puntual de procedimientos formales o del compromiso personal de los funcionarios para responder con eficacia a las necesidades del público? Las dificultades de obtener respuestas definitivas a estas preguntas ilustran los problemas que los administradores públicos enfrentan al decidir no solamente cómo y cuándo actuar, sino si en verdad deben actuar.

Si las acciones de los funcionarios públicos parecen difíciles de entender cuando se juzgan en forma individual. Consideremos entonces la dificultad aún mayor de comprenderlas en su relación recíproca. Las decisiones administrativas son arduas y complejas precisamente porque se toman y ejecutan en un contexto organizacional, una red de relaciones que a menudo confunde no sólo a los observadores sino también a los mismos participantes.

Separar lo personal de lo organizacional ha sido un paso esencial para el desarrollo de las organizaciones modernas como instrumento eficaz para lograr fines predeterminados. Según el grado de su eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, a saber, el de la racionalidad instrumental. La actividad contemporánea puede considerarse racional sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas. Entonces, la acción aparece sólo como un medio o un instrumento para alcanzar fines; por lo tanto, tal acción es apreciada sólo mientras las actividades requeridas para lograr tales fines sean mínimas. Éste es el significado común de "eficiencia", la medida de qué tan bien la acción organizacional satisface este criterio. Un modo importante en que las organizaciones fomentan la eficiencia consiste en sostener la noción de que los proyectos únicos y personales de los individuos se distinguen y subordinan a la conducta eficiente del quehacer de la organización. La "acción

racional" ha llegado a identificarse casi exclusivamente con lo que uno hace dentro de un ambiente organizacional y, en particular, con lo que uno hace para apoyar las metas y los objetivos de la organización.

La importancia de todo esto es que la racionalidad instrumental está en el centro de la administración pública y de casi toda teoría de las organizaciones. El que la gente considere a las organizaciones como un medio para lograr un fin o el que las acciones de estas personas se midan de manera instrumental no es sorprendente ni por fuerza perjudicial para nadie. Las dificultades surgen cuando aquéllos son vistos como los únicos medios por los cuales se juzga la acción administrativa.

2.2. El ámbito organizacional de la administración pública

En este capítulo se analizan tres cuestiones interrelacionadas que ocupan un lugar importante en el examen de las principales perspectivas teóricas sobre las organizaciones, en las partes segunda y tercera. La primera concierne a los modos en que de diversas maneras se ha definido el término "organización" en la bibliografía teórica. Aquí, nuestro propósito no es llegar a conclusiones sobre una definición correcta o preferida, sino mostrar cómo varias definiciones, en yuxtaposición, revelan la riqueza y también lo muy discutible del campo en la teoría de las organizaciones.

En segundo lugar, analizaremos la ya vieja controversia sobre cómo las diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas han influido, a través de la historia, sobre la función de la teoría de las organizaciones en la administración pública. Las primeras preguntas que se deben considerar son si las diferencias empíricas 1) deben determinar una variación considerable al teorizar acerca de las organizaciones públicas, y 2) afectar la importancia de la teoría organizacional "genérica" en la administración pública.

Por último, describimos las tres "arenas organizacionales" que delimitan el contexto organizativo para la administración pública. Colectivamente, aportan un marco descriptivo y analítico para examinar las diversas perspectivas sobre la teoría de las organizaciones que presentamos en las partes segunda y tercera. Los campos combinados con los "vectores normativos" descritos en el capítulo m, constituyen el marco de la administración pública.

Todo esto es empleado en el resto del libro para hacer que la teoría de las organizaciones sea aplicable a cuestiones de interés específico para los administradores públicos.

2.2.1. Definición de organización.

Las definiciones, como las teorías a las que representan, dirigen nuestra atención hacia los objetos -en este caso, las organizaciones- de nuestra experiencia, tanto intuitiva como de sentido común. Algunas definiciones son reconfortantes porque aclaran y dan mayor sustancia a lo que ya, implícitamente, sabemos; otras nos obligan a reconsiderar lo que ya creíamos saber y por ello al principio pueden parecer intrusiones irritantes en nuestro mundo, que veíamos tan bien ordenado. Ofrecer aquí alguna definición de "organización" para servir de guía al lector en el resto del análisis iría en contra de nuestro propósito principal; a saber: provocar una apreciación de la diversidad y de la novedad que varias teorías (así como el teorizar en general) pueden dar a nuestra interpretación de las organizaciones.

Como la punta del proverbial iceberg, cualquier definición de organización oculta pero a la vez ofrece claves para descubrir lo que yace bajo la superficie. Simples diferencias entre definiciones se transforman en desacuerdos -a veces graves- conforme exploramos sus cambiantes implicaciones para llegar a una comprensión más profunda de la organización. En un nuevo examen, cada definición revela una perspectiva distinta y bastante coherente desde la cual ordenar nuestra interpretación.

La idea de una perspectiva nos ofrece una metáfora sumamente útil para diferenciar entre diversas teorías de la organización. Para el pintor, la palabra "perspectiva" se refiere al tamaño, la distancia y la relación entre los objetos en el campo visual. De manera similar, para el teórico de la organización, la perspectiva sugiere un tipo particular de relación entre aspectos -e hincapié en ellos- de la organización que tiene significación práctica e intelectual. Las perspectivas teóricas se pueden distinguir entre sí a lo largo de toda una gama de dimensiones, seis de las cuales ocupan un lugar especial en la bibliografía sobre las organizaciones:

- Los diferentes intereses cognoscitivos apoyados por teorías. Un interés cognoscitivo se refiere al tipo de propósito práctico que es potencialmente servido por una teoría. Por ejemplo, las teorías pueden servir a intereses de control social para explicar las relaciones de

causa a efecto entre variables que son consideradas importantes por los teóricos; pueden ofrecer un medio de interpretar situaciones problemáticas tal como son comprendidas por quienes participan en ellas; bien, las teorías pueden ofrecer una base cuidadosamente razonada por una crítica normativa.

Max Weber

Un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio. [Max Weber, *Economía y sociedad*, Vol. 2, Guenther Roth y Claus Wittich, comps., University of California Press, Berkeley, Calif., 1978, p. 952 (cursivas en el original).]

Dwight Waldo

la organización puede definirse como la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo. [Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*. Random House, Nueva York, 1955. (Cursivas en el original).]

Chester Barnard

Una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas. [Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press. Cambridge, 1938, p. 73.]

Philip Selznick

La organización formal es la expresión estructural de la acción racional. [Philip Selznick. "Foundations of the Theory of Organizations", *American Sociological Review* 13. 1. 1948. p. 25.]

Daniel Katz Y Robert L. Kahn

Nuestro modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno.

Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y el espacio. [Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, 2a ed., John Wiley and Sons, Nueva York, 1978, p. 20.]

David Silverman

Las organizaciones [...] son instituciones sociales con ciertas características especiales: son creadas de modo consciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado metas que suelen ser importantes, sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado (por los miembros que buscan coordinar o controlar). [David Silvennan, *The Theory of Organizations*, Basic Books, Nueva York, 1971, p. 47.]

Karl Weick

Organizar [a diferencia de organización] se define como una gramática validada por consenso para reducir la ambigüedad mediante conductas razonables entrelazadas. [Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2ª ed., Addison Wesley Publishing Co., Reading, Mass., 1979, p. 3 (las cursivas son del original).]

Michael Cohen, James March Y Johan Olsen

Una organización es un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez buscan situaciones decisorias en las que puedan manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta, y ejecutivos en busca de tareas. [Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, 1972, p. 2.]

- Metáforas dominantes. Las metáforas son indispensables tanto para nuestra comprensión cotidiana del mundo social como para su comprensión teórica. Las diferencias en las perspectivas teóricas pueden reducirse, en alto grado, a diferencias de sus metáforas dominantes. Una metáfora ofrece al teórico una imagen general de su tema que afecta a ambas metodologías para su investigación y su evaluación normativa.

- Unidades primarias de análisis. Una unidad primaria de análisis ofrece al teórico un punto de partida para la investigación. Una unidad de análisis refleja una suposición tocante a lo que es más real y por tanto más básico para una comprensión del tema que está en investigación. Las unidades primarias difieren entre sí respecto a los niveles de análisis a los que dirigen la atención (por ejemplo, la organización como conjunto unificado, el grupo pequeño, el individuo), así como los supuestos motivos o propósitos que representan.
- La relación del individuo con la organización. Las diferencias de actitudes teóricas respecto a esta dimensión revelan combinaciones diferentes y Únicas de suposiciones acerca de la naturaleza humana y la naturaleza del orden social. Una determinada combinación de suposiciones, a su vez, influye sobre las creencias del teórico sobre si las organizaciones son, fundamentalmente, instrumentos de dominación o asociaciones benignas de actividad cooperativa. Estas creencias acerca de la naturaleza de las organizaciones afectan después las creencias acerca del significado particular de la plena realización humana en el medio organizacional.
- El significado de la racionalidad. Muchos teóricos de la organización definen la acción racional instrumentalmente, como una acción que alcanza unos fines previamente fijados. Sin embargo, mucho se ha discutido sobre este significado, como caracterización precisa y normativamente deseable de la acción humana. Las discusiones acerca de la pertinencia de la racionalidad instrumental para la teoría de las organizaciones giran en torno a la cuestión subyacente de saber si el pensamiento suele preceder e imbuir a la acción o si, en cambio, la acción (considerada como espontánea o impulsada por una energía inconsciente) suele preceder y hacer brotar el pensamiento.
- Los valores primarios encarnados en perspectivas teóricas. Los valores primarios que suelen asociarse a alguna perspectiva teórica no se seleccionan arbitrariamente ni con independencia de otras consideraciones teóricas. En cambio, los valores son productos de la manera particular en que los teóricos diversamente se enfrentan a cada una de las cinco dimensiones anteriores. Según los teóricos, los valores están encarnados en sus actitudes particulares para con los intereses cognoscitivos, las metáforas dominantes, las unidades primarias de análisis, la relación del individuo con la organización y el significado de la racionalidad.

Cada una de estas dimensiones lleva consigo implicaciones para la forma en que una perspectiva teórica enfocará los problemas particulares, ofrecerá soluciones únicas y en general se enfrentará a la cuestión de saber cómo los seres humanos se organizan a lo largo del tiempo para la actividad colectiva. Mientras analizamos las diversas perspectivas sobre la teoría de las organizaciones, deberemos tener presentes estas dimensiones, pues mediante ellas se presenta el carácter distintivo

de cada perspectiva. Aunque el análisis que se hace en las partes segunda y tercera toma en cuenta estas dimensiones, por sí solas no pueden ofrecer suficientes fundamentos para relacionar la teoría de las organizaciones con la administración pública. Esto requiere, como mínimo, apreciar las diferencias que hay entre las organizaciones públicas y las privadas.

2.2.2. La teoría de las organizaciones y la distinción entre la pública y la privada

El irónico aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que la administración pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes resume limpiamente la cuestión ya vieja y contenciosa del discurso de la administración pública acerca de la organización. Suponiendo que Sayre tenga razón, entonces las diferencias entre los modos de administrar implican, obviamente, diferencias en los tipos de organizaciones que se administran. Por extensión, si las organizaciones públicas y las privadas difieren entre sí en formas significativas, entonces muy naturalmente surgen preguntas acerca de cómo el teorizar puede explicar debidamente estas diferencias, tanto descriptiva como normativamente.

A lo largo de la historia, estas preguntas no han sido seriamente planteadas por los teóricos de las organizaciones principales, cuyos nexos han sólido ser con disciplinas distintas de la administración pública. Para los estudiosos de estas disciplinas, principalmente de sociología y administración de empresas, tradicionalmente se ha minimizado la distinción entre lo público y lo privado, si es que no se le ha desconocido por completo, dando por resultado lo que convencionalmente se ha llamado teoría "genérica" de la organización.) En términos muy generales, la teoría genérica ha dependido de constructores teóricos y enfoques metodológicos que pretenden ayudar a explicar los aspectos estructurales y modos de práctica comunes a todas las organizaciones en general, con independencia del tiempo, el lugar y, muy especialmente, del contexto social y político.

En capítulos adelante documentamos la evolución histórica de la visión genérica, desde su inicial e ingenuo énfasis en el empleo del método científico para revelar principios universales y descriptivos de organización y de administración, hasta un interés mucho más avanzado (y mucho menos prescriptivo) en la descripción y la explicación científicos y de libres de valores. Más, a pesar de los cambios sustanciales generados por su creciente refinamiento acerca del significado y el papel de la ciencia, la visión genérica oscurece lo que ha llegado a ser considerado por los estudiosos de la administración pública como las diferencias significativas entre las organizaciones públicas y las privadas. El hecho de que estas diferencias queden ocultas por la visión genérica es menos atribuible a la declarada convicción de sus partidarios en el sentido de que el carácter "público" (o político) de las organizaciones gubernamentales no tiene más importancia que su abrumadora preocupación por las generalizaciones que trascienden la distinción entre lo público y lo privado. Esto se debe, en parte, a que los teóricos genéricos aceptan una distinción radical entre hechos y valores. Los valores, vistos como apegos esenciales emocionales, desprovistos de toda base racional para la explicación o la justificación, se considera que están fuera del ámbito de la ciencia, la cual por definición es (o debe estar) libre de valores.

Este compromiso con una ciencia de las organizaciones libre de valores, a su vez, impide (o al menos eso parece) toda consideración de los valores que imbuyen las organizaciones públicas. Durante su primer medio siglo como consciente campo de estudio (aproximadamente desde fines del decenio de 1880 hasta mediados del de 1940), la ortodoxia de la administración pública estuvo firmemente fincada en la severa advertencia de Woodrow Wilson de que la administración debía mantenerse separada de la política. La idea de que administración y política son actividades lógica y normativamente separadas sirvió como fundamento a la temprana ortodoxia de la administración pública. Esta separación -eso se creía- permitiría la formulación de principios científicos generalizados de administración que no serían contaminados por la vulgar intrusión de la política.

A partir del decenio de 1940, Herbert Simon intentó demoler la anterior ortodoxia de la administración pública exponiendo su interpretación fundamentalmente errónea de la ciencia y, por extensión, lo pretencioso de su afirmación de haber descubierto unos principios universales de organización y administración. Sin embargo, al fundamentar su perspectiva general, la teoría de las organizaciones sobre la separación lógico-positivista del

hecho y el valor, Simon en realidad sostuvo una de las principales creencias de esta ortodoxia: la distinción lógica de la administración y la política. Su confianza en que las organizaciones, fuesen públicas o privadas, podían estudiarse científicamente, se basó en la suposición de que las cuestiones de valor político podían y debían excluirse de tal empresa y que, una vez excluidas, el análisis científico descubriría toda conducta organizacional que fuera constante en todos los medios organizacionales, fuesen públicos o privados. Debe subrayarse que Simon combatió los "principios" particulares de la ortodoxia temprana, y no la posibilidad de descubrir tales principios que pudieran aplicarse a todas las organizaciones. A medida que se extendía la influencia de la posición de Simon, lo mismo ocurrió con una importante corriente de pensamiento que le hacía contrapeso y que surgió para rebatir tanto el positivismo de Simon como la vieja ortodoxia de la administración pública. Tal como se refleja en las obras de Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, esta nueva corriente estableció la distinción entre lo público y lo privado como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública.

Los trabajos de Paul Appleby ofrecen un contrapunto notable, aunque quizá no deliberado, a la argumentación de Simon a favor de una ciencia genérica de la organización. Al afirmar que "la administración pública consiste en diseñar políticas", Appleby se proponía establecer el carácter político inherente a la administración pública y, con ello, demostrar sus diferencias esenciales con la administración privada. El gobierno es distinto de los negocios, argumentaba, en razón del alcance y el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional. La explicación de Appleby acerca de la naturaleza de las organizaciones gubernamentales anticipaba lo que ahora son lugares comunes sobre el carácter distintivo de lo público y lo privado, incluyendo el acento en el servicio y no en las ganancias, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir la consecuencia de las metas, la naturaleza plural y más pública de la toma de decisiones y el hecho de que atienden las necesidades públicas principalmente a través de fuerzas ajenas al mercado.

El propósito de Appleby no era sólo documentar el carácter distintivo de las organizaciones gubernamentales en términos descriptivos. Buscaba, además, legitimar la función inherentemente política de la administración en una sociedad democrática. Sin embargo, establecer esa legitimidad imponía mucho más que hacer de la necesidad una virtud

defendiendo simplemente, como algo apropiado, una función política para la administración que era en cualquier caso inevitable. Appleby pensaba que los funcionarios públicos eficientes, además de poseer cualidades de astucia política y profesionalismo, también deberían guiarse por un compromiso claro con los valores democráticos y un sentido muy amplio del interés público.

Aunque el reconocimiento de Appleby de la naturaleza política de la administración disminuyó la fuerza de la escuela genérica de la teoría de las organizaciones en la administración pública, no constituyó una refutación directa de las premisas "científicas" en las que se basaba la corriente genérica. Empero, casi al mismo tiempo en que Appleby escribía, dos jóvenes académicos, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, recogieron en forma más directa el desafío teórico planteado por la escuela genérica a la administración pública. Dahl rebatió la opinión entonces prevaleciente de que una "ciencia de la administración" era tan posible como deseable. Aunque no cuestionaba el rechazo de la escuela genérica a una distinción significativa entre lo público y lo privado, ponía en duda la aplicación en la administración pública de las hipótesis "científicas" en las que aquélla basaba sus pretensiones. Argumentaba que las consideraciones normativas difíciles rara vez podían ser excluidas de los problemas de la administración pública. Los problemas de valor y de hechos (valorativos y objetivos) están casi inevitablemente mezclados en la práctica administrativa. Toda vez que la política y la administración convergen casi hasta el punto de ser indistinguibles, la segunda tiene que ver sin falta no sólo con la consecución de fines públicos, sino también con su creación. Como Dahllo expone, inequívoca. Tampoco es posible distinguir de manera rigurosa los medios de los fines. ya que éstos determinan a aquéllos y a menudo son los medios los que al cabo determinan los fines.

Además. las posibilidades de una ciencia genérica de la administración se hallan limitadas - argumentaba- tanto por las graves dificultades metodológicas para comprender la naturaleza compleja y variable de la psicología del individuo en ambientes administrativos, como por las diferencias culturales que por fuerza afectan la actividad administrativa.

Así. Dahl concluye que:

Ninguna ciencia de la administración pública es posible a menos que: 1) se aclare el lugar de los valores normativos. 2) la naturaleza del hombre en el área de la conducta pública sea

más predecible y 3) haya un cuerpo de estudios comparativos a partir del cual sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan fronteras nacionales y experiencias históricas.

Sin embargo, el razonamiento de Dahl se sostiene ante todo como una refutación a los primeros teóricos de la organización genérica quienes afirmaban que la ciencia ofrecía los medios para descubrir principios universales y preceptivos de organización y dirección. Algunos defensores posteriores del planteamiento genérico, como Simon, también rechazaban las pretensiones originales de establecer principios universales. pero lo hacían argumentando que la afirmación de tales principios no reflejaba sino una concepción falsa -e ingenua- de lo que es la ciencia. Aunque ésta no podía establecer la legitimidad normativa de valores y formas prácticas. sí permitiría comprender más a fondo la manera en que la concreción de diversos valores en los medios organizacionales está influida por diferentes orientaciones psicológicas y culturales así como por los contextos. Los nuevos teóricos rara vez se sintieron obligados a negar en términos explícitos las obvias diferencias de orientaciones normativas, psicológicas y culturales o siquiera las diferencias sobresalientes entre las organizaciones públicas y privadas. En pocas palabras la ciencia serviría para valorar lo diferente tanto como lo similar.

Aunque en la lógica del método científico nada impidiera el reconocimiento de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas de todos modos una valoración de tales diferencias no figuraba de manera destacada en la nueva bibliografía del punto de vista genérico. Para Dwight Waldo (en 1948), el hecho de que la bibliografía genérica no subrayara el carácter distintivo de la administración pública no era una simple casualidad. Más bien, los compromisos científicos de los teóricos genéricos los llevaban de manera inevitable a centrarse casi en exclusiva en los aspectos técnicos de la eficiencia administrativa, que eran susceptibles de estudio por el método científico.

Al concebirse en términos técnicos estrictos, este enfoque genérico de la administración excluía de toda consideración justo lo que le da a la administración pública su naturaleza "pública": un conjunto de valores derivados de la teoría política democrática. Waldo argumentaba que los positivistas de la escuela genérica; al dividir en forma radical hechos y valores, no sólo separaban conceptualmente las cuestiones de técnica administrativa de los asuntos de valor político, sino que en forma implícita querían sustituir teorías de valores

políticos con teorías científicas aplicables sólo a cuestiones de técnica administrativa. Sin embargo, para Waldo la esencia de la administración pública radicaba precisamente en la teoría política democrática que los teóricos genéricos consideraban inaplicable tanto a la teoría de las organizaciones como a la administración pública. Los argumentos de Appleby, Dahl y Waldo no derrotaron a la corriente genérica, pero sí mellaron un poco su carrera académica. Sin embargo, los teóricos genéricos hallaron climas propicios en otras disciplinas (sobre todo en la sociología), en las que siguieron prosperando y a menudo ganaron terreno a través de los muy permeables límites de la administración pública en las universidades. Mientras tanto, la nueva corriente principal de la bibliografía sobre la materia adoptó en seguida las distinciones empíricas entre organizaciones públicas y privadas que Appleby, Dahl, Waldo y otros subrayaban.

No obstante, había muy poco interés en sentar las bases normativas de una teoría de las organizaciones públicas derivada de la teoría democrática, como Waldo preconizaba. Al reconocer que "la administración pública es diferente" (es decir, política), los especialistas en la materia renovaron sus vínculos históricos con las ciencias políticas, pero en una época en que los politólogos rechazaban en gran medida la filosofía normativa como el núcleo de su disciplina. A principios de los años cincuenta, la "revolución conductista" estaba en plena marcha en todas las ciencias sociales estadounidenses. Esta revolución adoptó posturas científicas y metodológicas casi idénticas a las de la escuela genérica de la teoría de las organizaciones, contra la que Waldo había enderezado tanta elocuencia. Una consecuencia de esto fue el surgimiento de la llamada bibliografía de la "política burocrática", que si bien reconocía el carácter distintivo de las burocracias gubernativas en un sentido empírico, contribuyó poco a la teorización sistemática y al análisis filosófico en tomo de las organizaciones públicas.

Aunque reconocía que las organizaciones públicas difieren en buena parte de las privadas, el estudio de la administración pública no entregó -durante los años cincuenta y sesenta- un cuerpo bibliográfico y de investigación sobre la teoría de las organizaciones públicas que equiparara lo que hicieron los teóricos genéricos. En especial, destaca la falta de esfuerzos serios por fundamentar teorías de la organización pública en premisas más incluyentes de valores políticos, democráticos o de otro tipo. Sin embargo, para comienzos de los setenta, la bibliografía sobre administración pública comenzó a mostrar un interés sustancial en

responder a los cuestionamientos de Waldo. Simbolizado en parte por la llamada "nueva administración pública", que floreció brevemente durante y poco después de la intervención estadounidense en Vietnam y en la "guerra de la pobreza", comenzaron a surgir estudios que vinculaban de manera explícita -a menudo por vía de la crítica- los escritos sobre teoría de las organizaciones con la teoría política. Aunque de corta vida como voz unificada de disenso frente a la corriente de opinión más tradicional, la nueva administración pública estimuló esfuerzos por articular los principios democráticos y otros aspectos de la teoría política en los planteamientos establecidos, así como en los que nacían en la bibliografía organizacional genérica. Éstos incluyen la corriente de las relaciones humanas, más reciente, inspirada en los escritos de Abraham Maslow (véase el capítulo VIII), las teorías interpretativa y crítica (expuestas en el capítulo x), las teorías emergentes (capítulo XI) y, en menor grado, la teoría de la opción pública (capítulo IX). El efecto acumulativo de esta bibliografía más nueva, pero sumamente diversificada, fue restablecer vínculos cruciales entre la administración pública y por lo menos algunos segmentos de la bibliografía sobre teoría de las organizaciones. De este modo, la distinción entre lo público y lo privado en dicha teoría alcanzó una renovada prominencia.

Sin embargo, antes de estos cambios recientes las corrientes más sólidas en la bibliografía genérica -en especial las teorías de sistemas organizacionales (capítulo VII) y la obra de Simon y sus colegas (capítulo VI)- ocuparon una posición anómala en el estudio de la administración pública. Aunque la bibliografía genérica era leída y a menudo valorada por los especialistas en administración pública, rara vez fue analizada en términos del provecho de sus contribuciones para entender el carácter normativo y político de las organizaciones públicas. Esto fue especialmente lamentable visto que, para finales de los años cincuenta, gran parte de la bibliografía organizacional genérica -aunque seguía ignorando la distinción de lo público y lo privado- había abandonado mucho del carácter positivista y tecnocrático de la teoría genérica anterior que tanto había irritado a Dahl y Waldo.

La exposición que comienza en la siguiente sección establece un marco descriptivo y valorativo de la administración pública dentro del cual pueda evaluarse la bibliografía de la teoría de las organizaciones. Después, a partir del capítulo v, utilizaremos este marco para examinar la relevancia de numerosas posturas teóricas para el estudio de la administración pública. El que una parte de esta bibliografía aún ignore en gran medida los aspectos

distintivos de las organizaciones públicas constituye una invitación a explorar su importancia, más que un motivo para rechazarla como extraña o puramente accesoria a la administración pública.

2.2.3. Tres campos de la organización pública

Por definición, la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional. Para el administrador público es un contexto sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tienen soluciones políticas así como instrumentales y técnicas. Estas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales. Como uno de ellos, el administrador público entra y sale de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. La manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrador público es reunir las en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

En el campo interorganizacional, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. Este campo suele nublarse porque el lenguaje empleado para describirlo es el del encuentro entre dos organizaciones, más que el del trato entre personas.

El segundo campo es el intraorganizacional, donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién. El administrador público ocupa un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. El tercer campo es el de la organización frente al individuo, en el que el administrador público -de nuevo actuando como agente- enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes, ciudadanos).

La importancia de estar al tanto de esta mezcla es que algunas corrientes de la teoría de las organizaciones se concentran apenas en fragmentos o detalles del cuadro. Para que la teoría sea más útil, es necesario reconocer estos aspectos según cada corriente. Los campos, como herramienta analítica, son imprecisos; sus líneas divisorias son siempre borrosas. Su propósito es principalmente llamar la atención sobre las funciones diferentes -y a veces opuestas- que el administrador público tiene que desempeñar.

2.2.4. Relaciones interorganizacionales

El campo administrativo más amplio es el interorganizacional. Aquí, el administrador trata con representantes de otras unidades de su dependencia fuera de su control inmediato, así como con otras dependencias, cuerpos legislativos y judiciales y grupos de interés y clientelares. Muchas de estas relaciones están definidas formalmente, sea por estatuto o por la constitución, mientras que otras están determinadas por la historia y la práctica (por ejemplo, la revisión de actividades de las dependencias por un comité legislativo). Otras más están definidas informalmente (por ejemplo, a través de la amistad personal y las redes de conocidos). En todos los casos, estas relaciones se dan a final de cuentas de organización a organización y afectan, definen y modulan la idea que la dependencia tiene de su misión y, por ende, las actividades de sus administradores.

El campo interorganizacional, más que ningún otro, exige una gran diversidad tanto de funciones administrativas como de desempeño. También precisa que actores y observadores ponderen la más amplia variedad de valores sociales y políticos para comprender el desempeño eficaz de las funciones.

Las relaciones interorganizacionales son en muchos sentidos las más significativas para el administrador público, ya que proporcionan tanto la infraestructura como la legitimidad para el funcionamiento de la organización. Las descripciones de este campo hablan invariablemente de las organizaciones como de las entidades relevantes, más que de los individuos, que a menudo aparecen como algo casi secundario.

Es claro que, en el nivel interorganizacional, los problemas de sobrevivencia, sensibilidad y legitimidad política de las organizaciones son más agudos. Como se verá en las partes segunda y tercera, las teorías / organizacionales varían tanto en el grado de su sensibilidad a las cuestiones interorganizacionales como en los juicios de valor que esto implica para las funciones administrativas que sirven para hacer frente a tales cuestiones. En vista de la naturaleza jurídico-política de muchos problemas interorganizacionales, cobra especial importancia -como será palpable en este libro- valorar las teorías organizacionales en términos de su suficiencia para comprender y evaluar las características propiamente públicas, de las organizaciones públicas.

El segundo conjunto incluye las funciones administrativas dirigidas a las relaciones intraorganizacionales, es decir, las que crean la estructura interna y definen los vínculos

dentro de las organizaciones. La hoy clásica distinción entre organización formal e informal tiene una relevancia especial para este conjunto, entendiéndose por "formales" aquellas relaciones prescritas de manera oficial o autorizada y reconocidas públicamente (y por lo general descritas en un organigrama), mientras que lo "informal" alude a las relaciones que surgen de la conveniencia y la tradición. Tanto las relaciones formales como las informales pueden verse también como los canales por los que el poder y la información fluyen en la organización. Aunque reciben una clara influencia de las relaciones personales, las funciones administrativas requeridas en el campo intraorganizacional se conciben principalmente como de unidad a unidad o posición a posición, más que de persona a persona.

En general, los asuntos intraorganizacionales difieren en un grado significativo, si no del mismo modo, de los interorganizacionales. Aunque es indudable que la sobrevivencia de una unidad dentro de una organización, así como su conformidad con otras unidades y su legitimidad son a menudo problemáticas, estos problemas suelen enfrentarse de una manera implícita, muy secreta y hasta destructora.

Un mapa de una parte de la realidad, con el que directores y gerentes han contado por muchas décadas, es el organigrama y su serie de descripciones de puestos. Este mapa representa a la organización como una estructura de responsabilidades y una estructura de autoridad. La lógica para ver la realidad organizacional de este modo es convincente, y la tendencia, por lo tanto, ha sido aceptar tal mapa como una buena representación de la realidad.

La postura tradicional es que, en una compañía pequeña, el presidente [...] realiza todas las funciones gerenciales. Con el crecimiento de la empresa se hace necesaria cierta división del trabajo. En consecuencia, el presidente contrata a otros gerentes a quienes asigna responsabilidades sobre algunas partes de la función total. Sin embargo, conserva la responsabilidad completa de la organización, aun cuando ya no realice todas las actividades gerenciales.

Cuando la organización crece, cada una de estas subdivisiones de responsabilidad puede fragmentarse aún más, pero con la misma premisa de que cada gerente sigue siendo responsable de todo lo que se le asigna desde arriba. Puede delegar parte de su autoridad,

pero no su responsabilidad. Cada posición directiva en el organigrama describe la obligación de quien la ocupa, aunque no necesariamente lo que hace.

Así, tenemos un mapa de la organización trazado a partir de una serie de puestos que define una estructura de responsabilidades y una de posiciones. Señala quién trata con quién en términos de mando u obediencia. Además, las políticas y procedimientos necesarios están formulados para definir las relaciones en juego (por ejemplo, los "controles" para que la estructura sea operativa). Este mapa es estático, y sólo hay cambios después de una reorganización formal de estas relaciones. Desde luego, a veces se realizan modificaciones de poca importancia en algunos puestos sin una reorganización. [Douglas McGregor, *The Professional Manager*, Warren G. Bennis y Caroline McGregor (comps.), McGraw-Hill, Nueva York, 1967, pp. 32-33.]

Aunque casi todas las teorías de la organización -en especial la teoría genérica se ocupan de asuntos intraorganizacionales, su alcance diverge en gran medida. En la bibliografía sobre la materia se ha debatido vigorosamente cómo definir mejor lo que es una "organización", y aun si las organizaciones existen en un sentido real o concreto. Las opiniones difieren también en cuanto a la posibilidad o lo deseable de la acción instrumentalmente racional y, al menos implícitamente, sobre la docilidad o perversidad relativas de los problemas intraorganizacionales. Mientras que algunas teorías aceptan el énfasis instrumental racional como natural y deseable, otras hacen críticas minuciosas en los terrenos práctico, político y moral.

2.2.5. Relaciones entre la organización y el individuo.

El tercer campo de las funciones administrativas se ocupa de las relaciones entre la organización y el individuo. Quizá con mayor precisión, nuestro objetivo son los administradores que actúan bajo los auspicios de la autoridad organizacional en relación con individuos que se encuentran tanto dentro como fuera de la organización. Esto incluye, por ejemplo, relaciones entre gerentes y trabajadores o entre dependencias y usuarios. En este nivel, las funciones administrativas deben lidiar con cuestiones como la discrecionalidad personal en la aplicación de reglas, la motivación del empleado y los estilos de relaciones personales.

Loel Handler, un observador del efecto de los programas de servicio social en los usuarios, retrata un aspecto de las cuestiones que el campo de las relaciones entre la organización y el individuo encierra:

En teoría, la discrecionalidad en la prestación de servicios sociales crea una relación de avenencia entre el usuario y el empleado. La discrecionalidad le da a éste autoridad para tomar decisiones basadas, por un lado, en las reglas, normas y pautas del programa, así como en su juicio y su experiencia profesional; y por el otro, en las peticiones, información, motivos y argumentos del usuario que intenta convencer al funcionario de que deben concedérsele los beneficios o servicios y promete sujetarse a las condiciones de la subvención. Hay restricciones en la relación transaccional. Tanto el usuario como el servidor, al menos en teoría, están limitados por las reglas de procedimientos y sustantivas del programa, y [...] hay recursos para hacer valer dichas restricciones.

[...] Los trabajadores sociales y los supervisores pueden tratar a los usuarios con amabilidad y prudencia o con suspicacia y hostilidad, pero en la mayoría de los casos la ley no les dice qué camino elegir. La administración depende de las inclinaciones de los administradores, no de los límites y principios de un marco legal.

Por desgracia, gran parte de la doctrina organizacional ignora las relaciones entre organización e individuo o tiende a tratadas de una manera superficial o secundaria. La bibliografía que sí trata con seriedad este campo acentúa dos cuestiones generales. Una tiene que ver con las consideraciones morales y éticas que entrañan los juicios de los administradores públicos. Aquí, las necesidades y los derechos individuales se confrontan -y en algunos casos se integran- con los valores asociados a los campos ínter e intraorganizacionales. Sin embargo, estos temas no son abordados con frecuencia por la doctrina organizacional genérica debido a que se concentra ante todo en los negocios y las empresas privadas, más que en las organizaciones gubernamentales y públicas.

El segundo punto de interés se concentra en la bibliografía psicológica y psicosocial y se dirige a problemas como la motivación individual y la eficacia de las relaciones en pequeños grupos. Aquí hay un conflicto dentro de la escuela genérica y su examen pone de manifiesto las tensiones entre los valores implícitos en las funciones administrativas del campo de la organización y el individuo y las que se manifiestan tácitamente en los otros

campos, más comprensivos. La siguiente generalización de Chris Argyris es ilustrativa de esta tensión:

La estrategia de la organización formal tiende a recompensar la comunicación, la llaneza, la experimentación en el nivel racional y a castigar la franqueza, la uniformidad y la experimentación en los niveles personal y emocional. Esto, a su vez, tiende a reducir la capacidad de relacionarse de los copartícipes en la organización.

El énfasis en la racionalidad propende a crear un ambiente en el que los sentimientos se consideran "malos", "inmaduros", "irracionales" y muchas veces improcedentes.

Aunque las distinciones de los tres campos organizacionales son sin duda un tanto artificiales, parecen ajustarse en gran medida a las que realizan por sentido común los agentes organizacionales y quienes escriben sobre las organizaciones. Si bien es cierto que los administradores saben de un modo implícito que sus funciones en los tres campos se mezclan y se entrecruzan, también suelen percibir que uno -y por tanto una serie de funciones- es más apremiante o legítimo que los otros. Esto se debe a las inclinaciones personales, la capacitación y la experiencia profesional, la naturaleza de la situación o el problema en turno o bien el nivel ocupado en la jerarquía.

Una tendencia similar a subrayar la importancia de un campo sobre los demás se percibe en toda la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones. Las diferencias de opinión en cuanto a la importancia relativa de los tres campos de interés organizacional atañen no sólo a las formas de definir los problemas organizacionales y la prioridad de los valores de tales campos, sino también a los desacuerdos sobre cuál es "más real" o más fundamental para una "verdadera" comprensión de las organizaciones.

Los campos organizacionales de la administración pública constituyen la mitad del marco que nos servirá para valorar la teoría de las organizaciones. En el capítulo siguiente veremos la otra mitad, los "vectores normativos".

2.3. La normatividad en la administración pública

La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación de las leyes generales es un acto de administración." I Esto lo escribió Woodrow Wilson hace 100 años en un ensayo entonces oscuro, pero que ahora se considera una

formulación clásica del papel de la administración pública. Su ensayo "The Study of Administration" aportó el fundamento intelectual para una distinción que trajo consigo años de frustrante debate: la dicotomía entre política y administración.

La polémica gira en torno de una pregunta doble; a saber: ¿dónde está la línea que divide la política de la administración y, suponiendo que pueda hallarse, qué tan útil es en su aplicación? La importancia que concedemos a estas cuestiones obedece a nuestras nociones de responsabilidad y rendición de cuentas. Si yo, como administrador público, soy tan sólo el ejecutor de la ley, entonces la responsabilidad por las consecuencias de esa ejecución recae en aquellos que proponen la ley. Mientras mis acciones puedan basarse en esa ley, estaré actuando correctamente; tal parecería ser una medida directa de corrección administrativa. Por supuesto, la dificultad surge cuando pasamos a los casos particulares: al decidir que una familia es inelegible para recibir asistencia, ¿está el trabajador social tan sólo ejecutando la ley o de alguna manera también está formulando una política? Una auditora federal, al rechazar los cargos de un estado contra una cuenta particular, ¿sólo "se apega a las normas", o bien en cierta forma y por virtud de aplicada, también las rehace?

Es poco probable que la polémica se resuelva, al menos en los términos en que suele plantearse, además de que reaparece bajo formas distintas al examinar las diferentes versiones de la teoría de las organizaciones. Entre tanto, conviene ocuparnos de algunos puntos en los que se funda la polémica. El más importante es que el componente central del ejercicio en un cargo es la toma de decisiones: son éstas el eje en torno del cual giran todos los demás actos del administrador público. Sin embargo, a veces este énfasis en las decisiones puede hacerlas parecer exageradas en cuanto a su importancia. Por ejemplo, gran parte de la bibliografía sobre la administración pública da la impresión de que las únicas decisiones que en realidad merecen ese título son las grandes. Dada esta situación, no es difícil advertir que cuando la discusión de política y administración intenta trazar la línea entre "grandes" y "pequeñas" decisiones, se vuelve turbia. Parte de la dificultad es que la definición de política (en el sentido de línea de acción) formulada por Paul Appleby sigue siendo la mejor: una decisión política es cualquier decisión tomada en tu nivel o más arriba. En otras palabras, tratar de distinguir sólo superficialmente entre "decisiones políticas" y "decisiones administrativas", entre "grandes" y "pequeñas" decisiones, no sirve de mucho. Aunque la decisión del trabajador social es claramente administrativa, desde el punto de

vista del cliente resulta igual de claro que es una decisión política. Se han propuesto varios caminos para salir de este enredo, desde la idea de que el administrador debe ser una buena persona y seguir sus instintos, hasta la advertencia de que la auditora debe aplicar las reglas al pie de la letra. Sin embargo, ninguna de estas propuestas nos ayuda para enfrentar los conflictos graves de la función del administrador como encargado de tomar decisiones.

2.3.1. La base normativa para la toma de decisiones

Tomar decisiones significa elegir: seleccionar entre alternativas reales o imaginarias, escoger una cosa u otra, una persona u otra, una acción u otra. Algunos aspectos de la toma de decisiones conciernen a la autoridad (que tiene la facultad legítima de tomar una decisión), mientras que otros atañen al poder (que tiene los recursos para hacer cumplir una decisión). Pero otros más tienen que ver con la calidad de la decisión (si es la mejor, dadas las circunstancias). Las decisiones, al menos las que se toman en forma consciente, suponen un juicio referido a un modelo o norma. Éste es sólo un modo formal de decir que la gente no toma decisiones conscientes, excepto en términos de lo que piensa que quiere que ocurra, de adónde quiere ir o el resultado que desea. Sin embargo, los modelos rara vez son sustitutos útiles del juicio. Aun cuando sean explícitos, todavía necesitan ser interpretados en un contexto decisorio.

"Toda aplicación particular de leyes generales es un acto de administración." Poniendo la afirmación de Wilson en los términos que empleamos aquí: "Toda aplicación particular de un modelo (esté incorporado a una ley, una regulación o una norma cultural) es un acto de juzgar". Explorar los modelos con los que los administradores públicos hacen juicios es explorar los valores de la administración pública.

Tanto al definir sus funciones en general como al tomar decisiones concretas, frente a ciertos valores los administradores eligen invariablemente en dos sentidos. El primero es infundir sus definiciones de funciones y sus actos, en un nivel implícito y aun inconsciente, de supuestos y creencias sobre lo que es prudente, práctico y deseable. En este nivel, puede dejar de pensarse en forma consciente que las funciones y las acciones tienen un contenido moral. Los valores parecen ser tan obvios e incontestables que simplemente se dan por sentados. Pero por definición, todo acto es motivado y, con raras excepciones, esta motivación guía las acciones en la dirección de lo que se piensa que merece hacerse; en

otras palabras, hay un juicio de valor. Aunque esto puede parecer una verdad de Perogrullo, es necesario subrayado en vista de una tendencia muy difundida entre la gente, sobre todo en organizaciones burocráticas, a pensar principalmente en términos racionales e instrumentales o a considerar que ciertas acciones están determinadas por "los imperativos de la situación".

La segunda influencia de los valores en las acciones y las funciones administrativas se halla en un nivel autoconsciente. Aquí, los administradores ponderan de modo consciente valores en pugna, hasta cierto punto de manera abstracta, pero por lo general en términos de su conformidad o aplicación en ciertos contextos. En la bibliografía sobre administración pública hay dos conceptos que con el tiempo han tenido gran influencia en la formulación de cuestiones axiológicas (o normativas): el interés público y la responsabilidad administrativa. Gran parte -y sin duda lo mejor- de lo que se ha escrito sobre esta materia reviste una utilidad práctica al poner de relieve y dar un sentido crítico a las tensiones entre aquellos valores con cuyas manifestaciones concretas los administradores deben lidiar a diario. Sin embargo, parece haber poco acuerdo sobre lo que es el interés público o lo que significa ser un administrador responsable (lo que confirma tanto las complejidades del mundo administrativo como la confusión de quienes escriben sobre tales temas). Estas complejidades se han vuelto tan desalentadoras que algunos académicos de la administración pública, por prudencia o frustración, casi han abandonado el concepto de interés público al considerar que carece de utilidad analítica.

Quizá tenga poca importancia y hasta sea saludable el que no se haya alcanzado un acuerdo sobre los significados precisos del interés público y la responsabilidad administrativa. Después de todo, esta falta puede ser muestra de un diálogo continuo y provechoso que no cabe que se vea como algo que apunta hacia un consenso definitivo.

De cualquier modo, aunque los debates académicos continúan (o incluso se calman por un tiempo), los administradores públicos aún se enfrentan con decisiones y juicios que, por un motivo u otro, responden y satisfacen al interés público. Como miembro de cualquier otra profesión, las acciones del administrador público están limitadas por el derecho y las costumbres. Al mismo tiempo, hay circunstancias particulares que influyen en el establecimiento de las metas e ideales que la acción administrativa persigue. Las normas o

los valores que obran en la esfera de la administración pública pueden agruparse en tres áreas generales o vectores normativos:

- Interés en la eficiencia y la efectividad, que se centra principalmente en el funcionamiento del propio gobierno y en el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan.
- Interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, que orienta su escrutinio hacia la relación del gobierno (y quienes actúan en su nombre) con sus ciudadanos.
- Interés en la representación y en el ejercicio de la discrecionalidad, que dirige la atención al control que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del gobierno y sus agentes.

En matemáticas, un vector es cualquier cantidad, como la velocidad, que posee tanto dirección como magnitud. Esta imagen del vector nos resulta útil porque estos grupos de valores tienen también, en esencia, dirección y magnitud. Estas cualidades están determinadas por la combinación peculiar de política, cultura y condiciones económicas de la sociedad en un momento histórico. La utilidad de la imagen se volverá más clara a medida que examinemos cada vector por turno. Los valores que cada vector circunscribe, si bien se desvían y modifican en la aplicación específica, siempre operan en relación recíproca. Entender estos vectores y las tensiones dentro y entre ellos es clave para dar sentido a las distintas funciones de los administradores públicos en los campos organizacionales dentro de los cuales actúan. Aunque ninguna acción de un administrador está determinada en ningún caso por dichos vectores, éstos modelan, definen y restringen las acciones de los administradores, si bien sólo de manera implícita. Quizá más importante aún es que conforman el modo en que la ciudadanía entiende -condona o denota- esas acciones.

2.3.2. Eficiencia y efectividad

Un importante valor social que es la base de este vector es la manera histórica en que el dinero público se considera como un depósito público que debe emplearse con una cautela que ni siquiera se sugiere para otras áreas de la vida. Esto requiere, por ejemplo, juzgar en un funcionario público un acto como un delito, en tanto que, si es cometido por quien no es funcionario público, se condona como una práctica de negocios sensata (o al menos necesaria). En este sentido, los administradores públicos siempre han sido juzgados con un

criterio muy distinto al que los miembros de la sociedad emplean para juzgarse a sí mismos. El efecto de la aplicación de tal criterio puede verse en los requisitos explícitos que suelen acompañar a los gastos de fondos públicos. Estos requisitos, aunque a menudo resultan en "papeleo burocrático", tienen un sólido fundamento social e histórico.

La preocupación histórica del gobierno por la eficiencia y la efectividad se basa en la condición de que el dinero público debe gastarse con tanto cuidado y consideración como sea posible, que debe usarse adecuadamente y que los efectos de su uso deben ser lo más explícitos que se pueda. El interés autoconsciente de la administración pública por la eficiencia se asoma por vez primera a finales del siglo XIX y principios del XX, por ejemplo, con la aprobación de la Ley Pendleton a nivel nacional y el surgimiento de los movimientos de buen gobierno en los niveles estatales y locales. Si bien estos acontecimientos atañen a los otros dos vectores normativos, el lema para la administración pública en esos primeros años era "eficiencia en el gobierno". Esta actitud hacia el gobierno subraya la capacidad de movilizar, organizar y dirigir los recursos. Los esfuerzos gubernamentales apuntaban sobre todo a lo que los planificadores llaman la infraestructura; por ejemplo, los sistemas de transporte, salud pública y educación. Tales actividades se convirtieron en elementos principales (y aún lo son) de los presupuestos en todos los niveles. El sustento ideológico tanto de los movimientos de buen gobierno como de la "ingeniería" gubernamental, inspirado por el movimiento de gestión científica, comprendía un acento peculiar en gobernar científica y eficientemente. Con el perfeccionamiento de las ciencias administrativas a partir de la primera década del siglo XX, se reforzó la idea de la eficiencia como el principal valor instrumental para el administrador público.

Es fundamental primero, por el tamaño y el rápido crecimiento del sector público como parte de un todo. Pero también es crucial porque ningún programa gubernamental para alentar tasas más altas de crecimiento productivo en el sector privado tendrá éxito si el propio gobierno da un mal ejemplo (o lo que se piensa que es un mal ejemplo debido a una valoración inadecuada o a la mitología popular).

En la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones los "valores gerenciales" de eficiencia, efectividad y -más recientemente- productividad tienen su referente más cercano en el tratamiento que Max Weber da a la idea de autoridad legal-racional (instrumental). La descripción que hace Weber de la manifestación organizacional de esta forma de autoridad -

la burocracia- es ahora familiar para cualquier nuevo estudiante de administración pública. Sus elementos principales incluyen jerarquía de autoridad, organización ceñida a reglas, esferas de competencia definidas para los empleados del gobierno, actos administrativos registrados por escrito y separación entre el personal administrativo y la propiedad de los medios de producción.

La distinción entre organización pública y privada no venía particularmente al caso en el discurso weberiano sobre la autoridad legal-racional, debido en gran parte a la penetración de la forma de organización burocrática en todos los sectores de las sociedades industriales, aun en la época en que Weber escribió. El modelo burocrático que describía era, y aún lo es, común a las organizaciones eclesiásticas, gubernativas, militares e industriales. Estos sectores podrían perseguir fines muy diferentes, pero los medios burocráticos de control administrativo a través del ejercicio de la autoridad legal-racional brindan un instrumento de fuerza uniforme para alcanzarlos.

Los valores de eficiencia, efectividad y productividad suponen necesariamente, en la terminología de Rittel y Webber, la existencia de problemas dóciles antes que perversos. Es obvio que las limitaciones de dichos valores enfrentan problemas que muestran características de perversidad. Los problemas perversos requieren orientaciones valorativas diferentes, o al menos adicionales, para poder hacerles frente de manera razonable. Sin embargo, las normas burocráticas de racionalidad y eficiencia alientan entre los miembros de una organización la tendencia a considerar que las relaciones internas son más estables, predecibles y decisivas que lo que garantiza la naturaleza de los problemas que enfrentan. Cuando esto ocurre, los problemas perversos son tratados como si fueran dóciles, con las consecuencias inevitables: persisten o son remplazados por otros de igual carácter.

Resulta claro que el vector normativo de eficiencia y efectividad se ajusta más al campo intraorganizacional y, en menor grado, al de la organización y el individuo. En cuanto al campo interorganizacional, la eficiencia suele ceder su puesto a otros valores. Dado el ambiente a menudo politizado y turbulento de la mayoría de las organizaciones públicas, la eficiencia suele volverse una norma del desempeño administrativo sólo después de que otras cuestiones más globales, como la supervivencia y la adaptación, están debidamente probadas. La adecuación de la eficiencia depende de un contexto relativamente estable, libre de interferencias externas, con metas organizacionales bastante viables y fijas y relaciones

intemas rutinarias y predecibles. Desde luego, éste no es siempre el caso aun dentro de los límites de las organizaciones, pero tal estabilidad es por regla general más evidente adentro que afuera. Cuando estas cuestiones dejan de ser problemáticas, la eficiencia surge como un valor conductor más apropiado para los administradores públicos.

2.3.3. Derechos y adecuación del proceso

La libertad individual y el conjunto concomitante de derechos que han evolucionado para protegerla son tan básicos para la cultura estadounidense que cualquier comentario sobre su importancia sonará trillado y perogrullesco. No obstante, los administradores públicos son actores principales en el drama que ha llevado hasta el final esta evolución. Las funciones de los administradores, desde el punto de vista del individuo cuyos derechos necesitan protección, son anómalas en el mejor de los casos. Como agentes del gobierno, los administradores tienen la tarea de concretar la generalidad de las leyes estableciendo los procedimientos para aplicarlas a los casos individuales. Este elemento esencial en la relación de poder entre administradores y usuarios se refuerza por medio de las estructuras jerárquicas que suelen servir para organizar la acción administrativa. El resultante y necesario ejercicio de la discrecionalidad crea dilemas para los administradores.

Un aspecto de estos dilemas es que se supone que los administradores deben actuar conforme a lo que interpretan como la letra de la ley (después de todo, para esto fueron contratados). Sin embargo, el resultado puede ser de equidad en lo general y de un pisoteo de los derechos individuales en lo particular. Esta posibilidad (tan real con tanta frecuencia) sienta las bases para la acción tanto legislativa como judicial en la forma de códigos administrativos y decretos de derecho administrativo. Su efecto no sólo es guiar y delimitar la acción administrativa, sino también reforzar el reconocimiento de los derechos del individuo como piedra de toque que la sociedad legitima para dicha acción. Esto conduce a otro aspecto de los dilemas.

Enclavada en la idea de libertad individual hay un sentido de equidad; a saber: que cada individuo debe ser tratado con arreglo a sus circunstancias y recursos. Esto se pone en práctica en una noción de justicia y es uno de los fundamentos, por ejemplo, de la evaluación de recursos en los programas de mantenimiento de ingresos, con el corolario de que una persona debe obtener sólo aquello que merece. En muchos casos, el resultado ha

sido un intento de particularizar la acción gubernativa prestando servicios que satisfagan circunstancias individuales. Esta individualización, por regla general respaldada por recursos insuficientes para satisfacer toda necesidad reconocida, se critica entonces por su falta de equidad horizontal.

Esta situación de "maldito si lo haces y maldito si no lo haces" se torna aún más compleja para los administradores que aplican reglas y procedimientos a la luz de valores profesionales y normas políticas locales. La administración del bienestar social ofrece un ejemplo claro de todas estas dificultades.

El núcleo del programa de bienestar social es la concesión de dinero. Una vez que una familia cumple con requisitos categóricos (por ejemplo, que haya sólo un padre en el hogar), la colocación de los recursos de una localidad resuelve, en primer lugar, si dicha familia es elegible para su concesión, y, en segundo -si es elegible-, el monto de la subvención a la que tiene derecho. En la mayoría de los casos, la ley estatal establece qué es lo que constituye una "familia necesitada". Entonces, la regulación especifica la forma en que se consideran los diversos elementos del ingreso y la necesidad. Los cambios y desviaciones en estos elementos ilustran la función de los diferentes aspectos normativos.

Este compromiso normativo con los derechos individuales tiene sus raíces intelectuales en las obras federalistas y en la teoría democrática constitucional. Aquí se incluyen los derechos de individuos y grupos en mutua relación y, lo que es más importante, respecto al propio gobierno. Así, a medida que la idea del proceso justo evolucionó en el derecho constitucional y administrativo, se establecieron reglas de conducta, por así decirlo, para proteger por un lado al individuo (y al grupo) y por el otro compensar las violaciones de tal protección. El tema del proceso justo, así como la teoría democrática constitucional, revestían preocupaciones de igualdad. Lo que al comienzo de la historia de este país había sido en lo fundamental un interés por la equidad en y entre estados, se convirtió en una preocupación por la equidad en y entre grupos de individuos

Estos temas -derechos, proceso justo y equidad- fueron vistos por muchos como necesarios pero insuficientes para asegurar la conservación y el fomento de los ideales democráticos. Había una preocupación creciente por la manera de tratar a la gente. Como una extensión del concepto de proceso justo, se llegaron a incluir providencias tales como avisos adecuados y especificaciones de tiempos de espera máximos para la recepción de servicios.

Así, para la administración de la asistencia social, el tiempo entre la solicitud y el recibo del primer cheque se convirtió en una medida objetiva de la calidad de la relación entre dependencia y beneficiario. La cuestión se amplió de la posibilidad de tener derecho a un servicio y de la idea de que los derechos individuales no deberían ser violados en el proceso de recibirlo, para incluir la noción de que el servicio debe ser oportuno y apropiado. Esto se convirtió en la base para el establecimiento de indicadores de desempeño administrativo, parámetros que suponen una medición según criterios objetivos.

El significado del proceso justo, limitado al principio, se amplió en otra dirección para incluir la conveniencia de la relación entre administrador y usuario, lo que requería un avalúo, o al menos una apreciación, de la calidad desde el punto de vista del beneficiario. Aquí, la cuestión no es tanto el derecho legal de los individuos a recibir beneficios y a ser protegidos contra abusos del gobierno; más bien, es la calidad subjetiva de las transacciones entre el proveedor del servicio y el receptor, con cada transacción sujeta a su propia evaluación singular y subjetiva, no susceptible de criterios legales (y por lo tanto generalizados) de valoración. La importancia de la percepción subjetiva del beneficiario en cuanto a la calidad de la transacción se ve subrayada por la idea de que los servicios no se "producen", sino que más bien -para emplear un término de Elinor Ostrom- se "coproducen". Esto significa que proveedor y receptor desempeñan funciones complementarias al cooperar en la prestación conjunta de servicios. El análisis de la bibliografía organizacional que haremos en los últimos capítulos concuerda de manera implícita con el grado en que algunas teorías abordan o evitan cualquier consideración seria de la coproducción, tanto en un sentido descriptivo como en términos de la valoración normativa de su importancia para la práctica administrativa.

Además de la protección de los derechos individuales, la práctica de la administración pública se inclinó a abrir el proceso de toma de decisiones mediante la inclusión no sólo de individuos y grupos afectados, sino también de los ciudadanos en general. Este fenómeno se expone en la siguiente sección en términos de sensibilidad; su pertinencia consiste aquí en que la participación pública se busca a menudo no sólo como vigilancia sobre el gobierno, sino que se acentúa como 1) un derecho ciudadano de conocer a su gobierno (como lo prueba la aprobación de la Ley de Libertad de Información y otras legislaciones

"transparentes" a nivel tanto nacional como de los estados) y 2) una consideración necesaria para el desarrollo de una conciencia ciudadana (es decir, de una ciudadanía capaz de ejercer sus derechos de manera inteligente).

Este énfasis, si bien contemporáneo en un sentido administrativo, tiene sólidas raíces en la bibliografía sobre la teoría democrática que se remonta hasta Aristóteles. A medida que la distinción entre administración y política se ha vuelto cada vez más tenue, no es de extrañar que los valores democráticos tradicionales hayan asumido un papel prominente dentro de la administración, y no aparte de ella.

Aunque la corriente principal de la teoría organizacional genérica ha sido por lo común insensible a la importancia normativa de la participación ciudadana, hay una bibliografía más reciente -basada principalmente en la psicología humanística y organizacional- que se ha centrado en el peso normativo de nociones como la autorrealización y el desarrollo personal. Otras fuentes, como las ciencias políticas y algunas corrientes del pensamiento social europeo, han formulado estas cuestiones psicológicas (al menos por inferencia) en términos ético-políticos. Mientras que los científicos políticos estadounidenses subrayan la larga tradición de la teoría democrática, los europeos suelen inspirarse en Carlos Manó En estas contribuciones cobra especial importancia su consideración normativa de los aspectos políticos y por lo tanto públicos, una consideración en gran medida ausente en la bibliografía organizacional genérica.

2.3.4. Representación y control de la discrecionalidad

Un gobierno representativo consiste, por definición, en individuos (y grupos) que actúan en nombre de otros individuos (y grupos). La representatividad, entonces, es el criterio sobre qué tan bien se desempeña tal acción y por medio de cuáles autoridades. Pueden distinguirse tres aspectos de esta cuestión: rendición de cuentas, responsabilidad y sensibilidad.

La idea de rendición de cuentas estipula que las pautas externas de acción correcta, sean éstas establecidas de manera legal o burocrática, determinan la corrección y motivan el acto administrativo. Llamada a veces "responsabilidad objetiva", la rendición de cuentas asume en general que conviene ver la acción administrativa como instrumental y racional, suponiendo que los fines han sido determinados antes de emprender ninguna acción. Esto

complementa -y realmente es un elemento central- la distinción clásica entre política, donde los fines se determinan políticamente, y administración, donde la actividad se explica como el logro "neutro y competente" de esos fines. La rendición de cuentas se institucionaliza cuando se disponen sanciones legales, políticas y burocráticas -como recompensas, ascensos, despido e incluso penas civiles y criminales- para inducir un desempeño administrativo competente y escrupuloso.

La creencia de que la rendición de cuentas podría garantizar por sí misma la representatividad se hizo cada vez menos sostenible a medida que las limitaciones del modelo racional instrumental se volvieron más claras. Desde finales de los años treinta, la insuficiencia de este modelo aparece en la bibliografía sobre administración pública, como el colapso de la dicotomía entre política y administración. En 1939, Leonard White escribió que "no hay razón para creer que la administración es incapaz de hacer una importante contribución a la política. La administración puede ser la rama mejor equipada del gobierno para llevar a cabo una política genuinamente pública, libre de favoritismos abrumadores hacia algún grupo de presión" .

En 1949, Paul Appleby, en *Policy and Administration*, calificó la administración pública como el "octavo proceso político". En un tenor similar, Luther Gulick declaraba en 1964 que "tenemos un nuevo enfoque de la dicotomía entre política y administración. Ya no nos rehusamos a reconocer el contenido político de la 'administración pura', ni menospreciamos la significación política de las decisiones administrativas".

Este alejamiento de la distinción tajante entre política y administración no sólo refleja una incomodidad académica con las categorías, sino una comprensión práctica de que en muchos casos se había vuelto una distinción poco clara, excepto en los extremos. Esto se hizo en especial evidente, por ejemplo, en el nivel federal durante la segunda Guerra Mundial, cuando la aplicación de regulaciones administrativas de emergencia concernientes a la economía se convirtieron en realidad -si no en intención- tanto en política como en diseño de políticas. Éste y otros acontecimientos similares produjeron cierta incomodidad con el sentido tradicional y relativamente simple de la rendición de cuentas. Esto tendía a mostrarse en las numerosas reorganizaciones propuestas (y ejecutadas) de cargos ejecutivos en todos los niveles, en el establecimiento de métodos de reglamentación clarificados y en la introducción del veto legislativo y otras disposiciones estatutarias, que reflejaban un

contrapeso de intereses en cuanto al ejercicio de la discrecionalidad, con algunas propuestas que lo ampliaban y otras que querían limitado.

Con esto surgió un nuevo planteamiento de la rendición de cuentas, en el que su sentido original llegó a ser complementado, aunque de ningún modo remplazado, por variaciones sobre el concepto de responsabilidad administrativa del individuo. Estas variaciones tienen por objeto ampliar el significado de la rendición de cuentas, así como acrecentar los medios para que la administración pública sea en verdad representativa. En un sentido, la responsabilidad administrativa implica que el individuo debe apegarse a criterios de competencia profesional técnica. Conforme la parte técnica del trabajo del administrador se ha vuelto más compleja, este sentido de responsabilidad administrativa separa una esfera de actividades que debe ser inmune a cualquier intromisión política. Carl J. Friedrich, quien sostuvo este punto de vista hace más de 40 años, escribió en reacción a lo que consideraba una creencia ingenua en la capacidad de la rendición política de cuentas para abarcar en forma adecuada los principales problemas normativos en la administración de un gobierno democrático. Argumentaba que algunas salvaguardas institucionales para la rendición de cuentas son necesarias pero insuficientes para la tarea:

A lo largo y ancho de nuestra civilización técnica está surgiendo un tipo de responsabilidad de parte del administrador permanente -el hombre llamado a buscar y encontrar las soluciones creativas para nuestras urgentes necesidades técnicas- que no puede ser cumplimentada sino por colegas técnicos capaces de juzgar las políticas de aquél en términos del conocimiento científico que las sustenta. "Las leyes de la naturaleza siempre se cumplen", y una política pública que las desprecie está destinada al fracaso, no importa con cuánta elocuencia pueda ser defendida por oradores populares, partidarios vehementes o profesionistas talentosos.

Esta postura se institucionalizó a medida que los científicos, tanto naturales como sociales, ocuparon puestos gubernativos y el propio gobierno se orientó más a la solución de problemas. Esto se ilustra, por ejemplo, con la aparición de grupos técnicos que fungían en calidad de asesores en la toma de decisiones administrativas. Otro ejemplo es la creciente utilización de expertos para ofrecer "información y opiniones técnicas" en el proceso de creación de reglas. En tercer lugar está el recurso a especialistas técnicos, contratados de empresas de investigación y grupos de expertos {think tanks}, para plantear líneas de acción

o políticas alternativas. La premisa básica es que los agentes están gobernados por criterios de competencia profesional y técnica revelados por medios científicos y otros recursos presumiblemente de valor neutral. Cuando no hay criterios de rendición de cuentas o son ambiguos en determinada situación, la opinión del problema, de nuevo expresada por Friedrich, es que los servidores civiles -y, por extensión, los expertos que emplean en el análisis de políticas- también deben actuar de acuerdo con "el sentir público prevaleciente". Junto con los criterios profesionales (argumenta el autor), esto ofrece un marco suficiente - limitado, desde luego, por controles institucionales necesarios- dentro; el cual los administradores públicos pueden actuar de un modo responsable.

El otro sentido general de la responsabilidad administrativa individual sostiene que los administradores deben actuar de acuerdo con su sentido de obligación moral. Esto puede definirse en términos generales -los conceptos básicos de honradez, justicia y equidad, por ejemplo ó en términos más específicos, como los que se emplean en un código de ética o de principios profesionales.

En cualquier caso, se establece un compromiso con una serie bastante general de normas destinadas a moderar lo que de otro modo podría ser una obediencia incuestionable a un ordenamiento legal o burocrático. A diferencia de la confianza en la competencia profesional o técnica, que tiende a recibir una posición destacada, aquí la obligación aparece como una guía de acción cuando las leyes o los procedimientos formales son demasiado generales o vagos para ofrecer respuestas a problemas singulares. Este tema permea gran parte de la bibliografía reciente sobre la administración pública y entraña el sentido general de que el administrador público es ante todo un buen ciudadano que entiende y se compromete con su trabajo para el bien social. Lo anterior puede verse, por ejemplo, en algunas propuestas para reformar el servicio civil que acentúan la importancia de una educación general en artes liberales para los administradores. Sentimientos compatibles también son evidentes en una parte de la bibliografía sobre la "nueva administración pública", como cuando H. George Frederickson manifiesta que "la búsqueda de la igualdad social da a la administración pública una verdadera base normativa".

Capítulo 3

Metodología. La naturaleza de los estudios de caso y el diseño de un estudio comparativo

3.1. El diseño de estudios de caso

3.1.1. Estudios de caso y el problema de la validez y la fiabilidad

Las investigaciones de los estudios de caso se enfrentan permanentemente al señalamiento de que sus hallazgos son específicos y sólo explican los pocos casos que se examinan. Así, cuando se hacen amplias comparaciones y se intenta generalizar, los investigadores que usan estudios de caso, a menudo son acusados de permitir que las particularidades de los casos elegidos determinen, o por lo menos maten, sus generalizaciones.

De acuerdo con Yin (1989), los métodos cuantitativos que dan un lugar preponderante a las estadísticas, probabilidades y predicciones con base en criterios de falsificación han creado dos dilemas primordiales para las investigaciones que se fundamentan en estudios de caso. En primer lugar, hay una alta probabilidad de que exista predisposición o se carezca de objetividad cuando se estudian unos pocos casos sacados de una muestra no-aleatoria seleccionada subjetivamente. En este sentido, el segundo dilema radica en que ningún criterio de fiabilidad ni de validez interna puede asegurarse a través del uso de la metodología de estudios de caso. Por consiguiente, el método de los estudios de caso no permite generalizar los hallazgos.

Debido a que estos dilemas metodológicos son importantes para todas las técnicas inductivas de análisis, la solución de los mismos depende del uso de métodos apropiados para investigar la situación y alcanzar las metas particulares perseguidas por la investigación, es decir, que el proceso de la investigación implica hacerse preguntas sobre la complejidad del problema y de las relaciones involucradas, aspectos que afectarán la decisión al escoger una metodología en particular.

Toda técnica de investigación tiene ventajas y desventajas en términos de exactitud y validez. En este sentido, un investigador puede estar defendiendo una posición particular en el campo epistemológico y en el tipo de resultado buscado. Las técnicas de investigación, cuantitativa o cualitativa, dependen de la posición epistemológica del investigador y del tipo de problema que desee estudiar.

Como Yin comenta que existe en las ciencias sociales, la diferencia entre las técnicas de

análisis cuantitativas y cualitativas se ha incrementado en las últimas décadas. Algunos defienden, sin embargo, que esta diferenciación es más una cuestión de la capacidad de la técnica de investigación para tratar con diferentes tipos de preguntas que una habilidad diferente (particular) para evitar prejuicios y acercarse a la realidad con mayor precisión.

Por ejemplo, es posible decir que el acercamiento cuantitativo no garantiza un control perfecto sobre los prejuicios, debido a que cada cuestionamiento comienza con una pregunta del investigador realizada con base en concepciones teóricas particulares. Es más, podemos afirmar que el análisis cuantitativo no permite una explicación exacta de la realidad per se, debido a que el análisis cuantitativo puede mostrar correlaciones y a que la correlación no es lo mismo que la causalidad. Éste es un proceso difícil de analizar mediante variables parcialmente correlacionadas. Si el cuestionamiento de la investigación se refiere a un proceso, los métodos estadísticos estarán en una importante desventaja para estudiar ese tipo de preguntas de manera integral (Stoecker, 1991,94).

Herre hace una distinción entre los planes de investigación intensivos y extensivos. El argumento aquí es que la diferencia entre ambos es más un problema para enfrentar distintos dilemas "que el de una capacidad para explicar mejor la realidad". Una investigación extensiva incluye principalmente métodos cuantitativos a gran escala tal como el muestreo y el análisis estadístico, más dirigido a generar patrones o modelos comunes y la tipificación de las propiedades de una población a partir de una lógica descriptiva. La investigación intensiva, en cambio, utiliza sobre todo, métodos cualitativos con el propósito de realizar fundamentalmente análisis causales holísticos.

El problema de usar métodos estadísticos para el análisis de situaciones causales es que estos métodos requieren de la "taxonomización" de las observaciones dentro de los grupos de variables que comparten atributos formales comunes, pero que no están conectados o interrelacionados necesariamente. En la investigación intensiva, las relaciones causales están basadas en observaciones concretas y en interconexiones particulares entre las propiedades reales y la población dentro de un escenario concreto real lo cual hace difícil taxonomizar en términos generales o en definiciones operativas estables en el tiempo y el espacio estos conceptos.

Los métodos orientados a estudios de caso son básicamente métodos del tipo intensivos/cualitativos, la característica general del estudio de caso es que se esfuerza por

ser holístico y por tratarlos como entidades enteras y no como colecciones de partes de un todo mayor ordenado o taxonomizado. Así, estos métodos tratan la causalidad como un fenómeno contingente, es decir, los resultados son analizados en términos de intersección de condiciones, donde normalmente se asume que cualesquiera de las varias combinaciones de condiciones podría producir un cierto resultado (Ragin, 1987).

A diferencia de los métodos de análisis estadístico multivariable, que tiende a ser radicalmente analítico porque descompone los casos en diversas partes -o variables- que más tarde son difíciles de volver a componer en un todo, la comparación cualitativa permite el examen de constelaciones, configuraciones y circunstancias. Estos estudios están particularmente bien estructurados para enfrentar preguntas respecto de los resultados que devienen de múltiples causas, donde diferentes condiciones de diferente valor y peso se combinan en distintas y a veces contradictorias maneras para producir casi los mismos resultados. Las técnicas estadísticas multivariadas comienzan su análisis con un supuesto simplificado acerca de los casos y sus interrelaciones como variables. El método de comparación cualitativa, por contraste, comienza asumiendo la máxima complejidad de la causalidad, y a partir de este presupuesto es posible construir sobre esta complejidad (op. cit.). En estos casos, la complejidad se acepta de partida y entonces se analiza en términos de causalidad múltiple.

Lofland (1971, 13) sostiene que el análisis cuantitativo responde a interrogantes como: cuáles son las características de un fenómeno social, qué formas asume y qué variación despliega. El análisis cualitativo enfrenta la tarea de delinear formas, géneros y tipos de fenómenos sociales y asume la causalidad como múltiple y compleja, además de otorgar mucha importancia al fenómeno histórico específico y particular que podría explicarlo. Por otro lado, las cuestiones que el análisis cuantitativo busca responder son distintas: cuál es la correlación entre los elementos estandarizados y ciertos efectos o consecuencias observadas en un fenómeno social particular.

Finalmente, el investigador que diseñe un análisis de estudio de caso debe tener en cuenta la validez y fiabilidad de sus datos, y desarrollar criterios claros para interpretarlos y analizarlos. Validez y fiabilidad son criterios necesarios para evaluar la capacidad de análisis precisos de causalidad y, tal vez, la capacidad de predicción de una metodología en particular. Aunque los estudios de caso no se usan para predecir o para identificar

correlaciones específicas, como causalidades, sus criterios de validación son reglas importantes del quehacer científico. Debido a que, por ahora, la sociología no cuenta con criterios más completos, cada proyecto de investigación debe, por lo menos, justificar el uso o abandono de sus criterios o parámetros.

En la investigación de un estudio de caso, el primer aspecto importante que debe considerarse es la definición del objetivo básico: el análisis de causalidades complejas con miras a proponer una interpretación plausible del fenómeno. La intencionalidad de los estudios de caso es el entendimiento de la causalidad en una realidad particular, o dentro de un marco específico, sin pretender generalizar. La meta no es predecir, sino entender. Un mayor entendimiento de los fenómenos nos permite crear alternativas para las situaciones reales, definir posiciones, arriesgar nuevos conceptos y posibles relaciones. De esta comprensión, podría devenir una predicción verosímil pero especulativa o una generalización tentativa útil para un programa o una práctica profesional. Sin embargo, es posible afirmar acerca del concepto de entendimiento que los estudios de caso deben cumplir con ciertos requisitos como:

- a) Validez interna. Que los conceptos, categorías y relaciones sean realmente útiles y probados por diferentes actores.
- b) Validez externa. Los estudios de caso no pueden definir leyes generales y tampoco usarse para obtener modelos universales, aunque sus resultados e interpretación puedan ser suficientemente convincentes como para generar ideas y alternativas para diferentes escenarios.
- c) Fiabilidad. Los estudios de caso no siempre pueden repetirse, porque en ellos se analizan fenómenos complejos, dentro de escenarios sociales que cambian con el tiempo. En otras palabras, no son experimentos. No obstante, el plan de análisis debe ser lo suficientemente explícito como para permitir la reconstrucción de argumentos por parte de otras personas así como la falsación de interpretaciones.

En las siguientes secciones, se presenta un diseño del proceso de la investigación intentando abarcar todos estos problemas metodológicos. Puesto que la investigación propone un estudio de casos, la siguiente discusión intentará desarrollar una estructura válida y fiable para el trabajo de campo y para las interpretaciones desarrolladas a lo largo del estudio.

3.1.2. Preguntas y problemas de la investigación

Como parte del proceso actual de descentralización en México, el gobierno federal ha propuesto transferir las responsabilidades de los programas sociales hacia las municipalidades. Sin embargo, un alto número de municipalidades mexicanas son administrativamente y financieramente incapaces de tratar con problemas sociales complejos (Cabrero, 1996). Desde 1989, el gobierno federal enfrentó esa falta de capacidad fortaleciendo la participación de las organizaciones comunitarias, e implantando programas sociales administrados localmente. En concreto, los recursos federales dirigidos a programas sociales han sido frecuentemente diseñados con el requerimiento administrativo que obliga o incentiva a que los miembros de las comunidades locales participen en la implantación de tales programas, como en el caso del Programa de Microrregiones incluido en el ramo 20 de Desarrollo Social. Este proceso ha involucrado a los Centros Estratégicos Comunitarios “CEC”.

Estas organizaciones tienen que coordinar sus esfuerzos con las burocracias gubernamentales de los municipios o de nivel estatal. Los recientes estudios respecto de las capacidades municipales y de organizaciones comunitarias innovadoras en México (Cabrero, 1995) han identificado varios problemas que pueden ser vistos como resultado de la necesidad de coordinación entre las burocracias gubernamentales y los CEC. Por ejemplo, las agencias municipales públicas a veces se resisten a cooperar con los CEC, y éstas, a su vez, encuentran difícil entender las necesidades y requisitos de las burocracias públicas.

En México existen 2,412 municipalidades. La mayoría de ellas ha participado en programas sociales gubernamentales.

Esta investigación examina las relaciones entre burocracias gubernamentales que tienen que coordinar programas sociales y las organizaciones comunitarias de base involucradas con la implantación de programas sociales. Además estudia los lugares donde los CEC han surgido como una opción para enfrentar problemas sociales complejos que requieren flexibilidad y participación, donde las agencias gubernamentales retienen un rol dominante en el control de recursos para esos proyectos el impacto en los CEC se puede definir entre dos extremos:

1) El colapso de los CEC debido al incremento de la burocratización impuesta por agencias gubernamentales.

2) La legitimización del CEC por parte de la burocracia y el sistema político que permite la supervivencia de la misma como organización autónoma y flexible. Entre estos dos extremos, varios resultados intermedios se consideran posibles. El análisis de este estudio de caso se enfoca en las siguientes preguntas: ¿Qué factores parecen causar el colapso de los CEC, provocados por el incremento de la rigidez gubernamental y la burocratización? ¿Qué factores conducen a la legitimación y supervivencia de los CEC? ¿Qué otras alternativas dentro de un continuo existen y cómo se generan?

Aunque no se dependa aquí completamente de la teoría de la burocracia desarrollada por Crozier, se usarán los conceptos discutidos en el Capítulo 1 para ayudar a analizar y explicar el proceso por el cual los CEC tienden a crear crisis en la lógica burocrática, llevando a su vez a un incremento de la burocratización y de la rigidez al interior de las agencias gubernamentales. Esta reacción es lógica para la burocracia gubernamental ante la incertidumbre creada por los CEC involucrados en la implantación de estos programas sociales.

Más específicamente, se propone observar la serie de crisis resultado de la incapacidad de las agencias gubernamentales para controlar, manejar y supervisar a los CEC, debido al uso por parte de estas últimas de estrategias flexibles y de la participación de contingentes importantes de la población. Esta incapacidad crea incertidumbre dentro de las agencias burocráticas y su reacción al imponer reglas y procedimientos más rígidos, afectará la relación con los CEC, generando un proceso de negociación que puede llevar a un resultado que va, en un continuo, del "colapso" a la "supervivencia" del CEC.

La crisis generada en esta relación causa la redefinición de espacios estratégicos de diversos grupos dentro de ambas organizaciones. Se asume que la redefinición de tales espacios toma la forma de negociación entre burocracias y CEC en torno de los valores organizacionales formales de los CEC. Las agencias gubernamentales usan el proceso de negociación para presionar a los CEC a definir procedimientos, objetivos y estructuras de autoridad más claras, amenazando así la capacidad flexible y ambigua organizacional que permite a los CEC dirigir y motivar a las comunidades a participar. En el proceso de negociación también se arriesga la autonomía del CEC en turno y se involucra su habilidad

para mantener su base de autoridad dentro de la comunidad. Debido a que las burocracias, como analizamos en el Capítulo 1, son capaces de adaptarse a contextos particulares, la negociación entre CEC y burocracia puede también tener otro resultado, como inducir al CEC a definir normas, objetivos y estructuras de autoridad más claras, pero haciéndolo de tal manera que éste logre mantener su autonomía y su flexibilidad.

3.1.3. Definiciones básicas

De acuerdo con SEDESOL la Estrategia de Microrregiones es una forma de trabajo que se fundamenta en la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de los territorios con mayor marginación en el país. En este sentido dicha estrategia trabaja de manera focalizada en ciertas localidades que por sus características pueden llegar a ser proveedoras de servicios básicos para las comunidades aledañas en situación de dispersión localizadas en los municipios de las microrregiones, a este tipo de localidades se les llama **Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)**.

Las Áreas de influencia son identificadas como las comunidades beneficiarias de los distintos programas que integran la estrategia de Microrregiones, en las cuales existen diferentes tipos de organizaciones constituidas por los habitantes de las propias comunidades, las cuales en algunos casos cuentan con una estructura definida y dotada de personalidad jurídica (ejidos) y en otros casos son organizaciones sin estos elementos, se hará referencia a estas organizaciones como OC (organizaciones Comunitarias). Una OC es una organización que se formó dentro de una comunidad particular y se caracteriza por la continua existencia de la abierta y libre participación de los miembros de la comunidad como principal medio para resolver problemas comunes. El hecho de que la participación sea libre y abierta es lo que proporciona a las OCs su alto grado de legitimidad entre los miembros de la comunidad.

En México, las OCs a menudo se forman alrededor de las tradiciones ancestrales y de las relaciones sociales que a su vez se basan en la geografía e historia locales. Normalmente en el caso mexicano, muchas OCs no tienen existencia legal o configuración formal con estructuras definidas a los ojos de la ley del estado y, por lo general, están arraigadas en tradiciones precolombinas o coloniales.

La definición operacional de OC en este proyecto es: una organización enraizada en una o

varias comunidades, que defiende, como principio fundamental de su existencia, la participación de miembros de la comunidad como el mecanismo principal a través del cual se resuelven problemas comunes. En otras palabras, las OCs se definen por estar arraigadas en las tradiciones de las personas de una o más comunidades y por justificar explícitamente la participación popular como su mecanismo base de organización.

Burocratización significa la imposición a las OCs por parte de las agencias gubernamentales establecidas, de normas específicas y estrictas y de criterios de acción. Los criterios de acción restringida por medio de reglas comprensivas o exhaustivas reducen la capacidad de la relación organizativa para generar una participación comunitaria flexible y abierta. Estos elementos básicos de la burocratización pueden ser identificados por medio de las características organizacionales definidas por Crozier: el amplio desarrollo de reglas impersonales, centralización de decisiones y aislamiento de estratos organizacionales internos.

La "legitimización" o "supervivencia" son así vistos como el reconocimiento por parte del sistema burocrático de la existencia e independencia de una OC en particular, expresada por la aceptación de no-interferencia con su flexibilidad y autonomía organizacional.

El "colapso" se define como la desaparición de la OC, debido a su terminación definitiva (Brewer y De Leon, 1983, 383-416) como participante en la implantación de un programa público.

Esta investigación argumenta que una OC intenta resolver problemas sociales complejos con un programa de actividades que requiere la participación de la comunidad, normas y objetivos flexibles, así como de las estructuras de autoridad elásticas.

Normas/objetivos y estructura de autoridad son definidos como conceptos clave para esta investigación. La definición operativa de estos conceptos es como sigue:

Normas/objetivos: reglas explícitas, procedimientos y políticas que orientan la acción de individuos y grupos dentro de la organización. Definición explícita de resultados que la organización busca lograr.

Estructura de autoridad: definiciones implícitas y explícitas de responsabilidad, mecanismos para la imposición y logro de la obediencia, y capacidades que los diferentes individuos tienen dentro de la organización para influir en decisiones.

Las normas y objetivos flexibles permiten a la organización tratar con problemas

intrincados que requieren de la participación comunitaria para su solución. La "elasticidad" de la estructura de autoridad conduce a la incorporación de individuos y grupos diferentes para la solución de problemas interconectados, e implica a veces alcanzar altos niveles de consenso y motivación. Sin embargo, la flexibilidad también crea dificultades de control y evaluación, puesto que el control y la evaluación son de fundamental importancia para las agencias gubernamentales en la administración de un programa social. Este proceso suele activar crisis severas y forcejeos respecto de la redefinición y negociación de reglas y normas que la OC tiene. Las estructuras elásticas de autoridad también generan dificultades para evaluar la actuación y capacidad de las OCs en el cuidado y aplicación responsable de los recursos. Por consiguiente, diferentes grupos dentro de la burocracia suelen usar su poder e influencia para presionar respecto a una mayor formalidad y rigidez. Por lo general, se busca con ello imponer reglas y normas burocráticas que clarifiquen la actuación de una OC, mismas que pueden eliminar o amenazar los mecanismos de participación que la comunidad requiere para comprometerse y motivarse.

3.1.4. Propositiones

Los factores de incertidumbre, objetivos ambiguos y flexibles, normas inciertas y estructura de autoridad elástica, usados por las OCs para tratar con problemas sociales complejos crean resistencias en las agencias burocráticas respecto de la participación de OC como coresponsables en la administración de un programa social patrocinado por el gobierno. La agencia burocrática lucha entonces y presiona para redefinir normas e incrementar el control sobre recursos y estrategias a través del uso e incorporación de reglas burocráticas, es decir responsabilidad, especialización y autoridad central, dentro de la OC. Si la OC fracasa en la negociación para reducir o resolver con nuevas estructuras organizacionales y valores la crisis generada por los factores de incertidumbre, podemos esperar que la burocracia imponga normas, objetivos y estructuras de autoridad rígidas, burocratizando a la OC y amenazándola con su desaparición real. Si entonces la OC formula una alternativa aceptable para reducir, controlar o resolver la crisis generada por los factores de incertidumbre, la organización tiene una fuerte probabilidad de convertirse en una institución legítima a los ojos de la burocracia gubernamental, con la autonomía suficiente para mantener su flexibilidad y sus estructuras de participación particulares.

3.1.5. Conceptos clave

La teoría propuesta por Crozier proporciona ciertos conceptos que son fundamentales para el estudio operativo que se propone este documento:

- a) Normas y objetivos.
- b) Estructura de autoridad.

Estos conceptos clave conducen el análisis hacia dos procesos generales:

- a) La incertidumbre generada por las acciones heterodoxas de las OCs.
- b) La reacción de las agencias gubernamentales para reducir esa incertidumbre.

Entre menor claridad y mayor ambigüedad tengan los objetivos y normas de las OCs, menor será su capacidad para defenderse y controlar el resultado de sus acciones, además de que se generará más incertidumbre debido a la dificultad de exhibir resultados y logros precisos. Entre más dispersa y sin controles sea la autoridad de las OCs, éstas serán menos capaces de convencer a las burocracias gubernamentales de que actúan de forma responsable y creíble, y será mayor la probabilidad de que se activen los mecanismos de resistencia por parte del aparato político y administrativo del gobierno. Una mayor incertidumbre aumenta la dificultad para negociar las bases para la evaluación y asignación de recursos. Esta creciente incertidumbre genera condiciones para que la burocracia intervenga e imponga reglas y normas más rígidas y busque captar, e incluso absorber en el tiempo a la OC.

3.1.6. Criterios para la elección del caso

El caso fue seleccionado de tal manera que reflejara sus problemas primarios se centrarán en los elementos propuestos por los conceptos clave. Más concretamente, se estudiaron aquellas experiencias que pudieran ser clasificadas como particularmente problemáticas, al estudiar organizaciones comunitarias que se enfrentan a problemas sociales, por ejemplo salud, lucha contra la pobreza, infraestructura básica. Estas OCs se encuentran en medio del proceso de descentralización de una de las más importantes fuentes de legitimidad del gobierno mexicano: los programas sociales. Es más, como se discutió anteriormente, las estructuras municipales son el eslabón más débil del sistema gubernamental mexicano debido a su falta de capacidad administrativa y política. Esto ha producido una situación

donde se considera importante alcanzar objetivos para resolver problemas delicados y complejos -como la pobreza-, involucrando OCs y burocracias dentro de múltiples escenarios. Un alto nivel de conflicto entre las OCs y las agencias gubernamentales es casi inevitable debido a que los programas sociales han sido implementados en la mayoría de los casos por las agencias gubernamentales, por lo que éstas tendrán que coordinarse en muchos casos con actores comunitarios y grupos organizados, a través de un grupo de nuevas reglas y prioridades diferentes.

Debido a las restricciones impuestas por los recursos y el tiempo, aquí se examinara el estudio de caso, ante dos variables a estudiar. Los factores de incertidumbre -por ejemplo, objetivos conflictivos, procedimientos poco claros para el uso de recursos y diversas fuentes de autoridad- se retornan como elementos clave para comprender las particularidades de las OCs y de las relaciones que éstas puedan desarrollar con las organizaciones burocráticas. La matriz presentada en la Figura 1 muestra las características específicas que fueron consideradas con el fin de definir y escoger los casos.

En tal matriz, por "claro" se entiende que la estructura de autoridad y las definiciones de objetivos y normas son:

- a) Explícitas, o que se han definido formalmente.
- b) Estructuradas, o que existe una racionalidad o justificación formal.
- c) Planeadas, o que existen justificaciones respecto del resultado organizacional esperado.
- d) Obligatorias, o que existen procedimientos, normas y jerarquías que son realmente usados y aceptados por los miembros de la organización.

De la misma forma "no-claro" significa que la estructura de autoridad y los objetivos y normas son:

- a) Implícitas, o que no se han definido formalmente.
- b) No-estructuradas, o que no existe ninguna justificación formal o no se pueden definir formalmente, por ejemplo, por principios religiosos o por tradiciones.
- c) No-planeadas, o cuyos resultados no son precisos ni de finidos en términos de valores.
- d) Obligatorias, o que existen procedimientos, normas y jerarquías que son realmente aceptados y usados.

Cuadro 3.1. Matriz de relación CEC y sus OCs-burocracia

		CEC y sus OCs Estructura de autoridad	
		Claro	No claro
Objetivos y Normas	Claro	Supervivencia I	¿Colapso? II
	No claro	¿Colapso? III	Colapso IV

La propuesta de investigación nos lleva a pensar que los resultados, colapso o supervivencia, planteados para cada parte de la matriz son en realidad las únicas posibilidades que se puedan encontrar a través del proceso de investigación. Sin embargo, los estudios de caso se desarrollan para hacer interpretaciones sin tratar de manera preferencial un resultado sobre otro. En este sentido, es concebible que los posibles resultados encontrados no se restrinjan a colapso y supervivencia, y que existan otros niveles entre estos resultados extremos. Por ejemplo, en la Celda II podemos encontrar que existe una organización intermediadora, que ha sido designada para garantizar las acciones de una OC, o en la Celda III podemos ver que se ha designado una organización neutra supervisora para auxiliar en la definición de objetivos y normas organizativas.

El estudio de caso se definen como sigue: un caso es donde la OC, después de un proceso de negociación con agencias gubernamentales involucradas, ha podido construir y negociar objetivos y normas claras y precisar su estructura de autoridad para convenirse en una organización legitimada (Celda I); el segundo caso es donde los objetivos y normas son claramente negociados y aceptados, y sin embargo la incertidumbre de la estructura de autoridad genera falta de confianza por parte de la agencia gubernamental respecto de la habilidad de la OC para responsabilizarse del proyecto y alcanzar las metas establecidas (Celda II); en el tercer caso, después de negociaciones, los objetivos y las normas todavía son poco claras pero no así la estructura de autoridad, por lo que la OC es incapaz de justificar los mecanismos de liderazgo y seguimiento para mostrar resultados a través de mecanismos organizativos (Celda III); el último caso es uno en el cual una OC ha fallado

en la negociación para desarrollar cualquier estructura clara de autoridad o una definición clara de normas y objetivos para la organización (Celda IV).

La definición de las características organizacionales (claro /no-claro, objetivos/normas/estructura de autoridad) que conduce a la selección de cada caso es hecha a través de tres procesos: 1) encuestas y entrevistas con miembros de la OC; 2) documentos del gobierno o de las OCs; 3) datos de otras fuentes secundarias.

Los criterios para la selección de los estudios de caso fueron:

- a) Conocimiento por parte del ciudadano de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones.
- b) Grado de Satisfacción del ciudadano sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones.
- c) Percepción del ciudadano sobre la ejecución de programas, y la estructura administrativa del CEC, así como, su experiencia en el momento de solicitar obras y su participación en la rendición de cuentas, además del impacto económico y social específico en la calidad de vida del ciudadano.
- d) Estructura y tipología similar. Sólo pueden compararse estudios de caso que son del mismo tipo y que poseen una estructura similar. Estructura similar quiere decir que se trata de OCs de tamaño similar y con modelos administrativos parecidos. La OC estudiada en esta investigación se sustentan en mecanismos democráticos de elección y se basan en la libre participación de los miembros de la comunidad como una manera de resolver problemas sociales comunes. Además, todas las OCs se enfrentan a problemas similares: la lucha contra la pobreza y el desarrollo de infraestructura básica.
- e) Contexto. Las organizaciones se encuentran en la misma región. En esta investigación, el estudio considera municipalidad de conformación rural y semi-rural de menos de 2500 habitantes distribuidos en nueve áreas de influencia que se enfrentan a problemas similares, hablamos esencialmente de depresión económica regional. Sin embargo, sería importante también controlar la variabilidad que viene de las diferencias políticas y culturales. El caso seleccionado está situado en el centro de México, donde la población es abrumadoramente católica

Capítulo 4

Estudio de caso

4.1. Introducción

En este capítulo se presentan el estudio de caso concernientes a esta investigación. Se parte primero de la contextualización del caso, de su situación general y política, y después se continúa con una descripción de las relaciones entre la organización comunitaria y la agencia gubernamental involucrada.

4.2. Nomenclatura

Toponimia, el vocablo de Landa proviene de la voz chichimeca Lan - Há, que significa “lugar cenagoso”. En 1919 el Congreso del Estado decreta que se le agregue a la población de Landa el apellido del patriota insurgente don Mariano Matamoros, quien por motivos de salud se trasladó a la Sierra Gorda, prestando servicios pastorales en la misión de Landa en el año 1807.

4.3. Historia

Reseña Histórica:

De acuerdo con los antecedentes prehispánico, Los pames ocuparon la región Noreste de la Sierra Gorda de Querétaro, que les proporcionaba un hábitat con bosques, abundante agua y parte de tierra caliente hacia la Huasteca; su territorio comenzaba en las cercanías de Zimapán, cubría Pacula, Xiliapan, Mecatlán de los Montes (Hidalgo), Landa, Jalpan, Tancoyol (Querétaro), y la provincia de Río Verde (San Luis Potosí), siendo

Junto a los pames chichimecas se encontraban ya en el siglo XVI pequeños núcleos de mexicanos otomíes y huastecos. Los toponímicos serranos nos indican el origen étnico de las localidades (Jalpan, Conzá, Tancoyol, Tangojón, Pujunguía).

Los primeros llegaron con el flujo guerrero de los aztecas en el tiempo de Moctezuma Xocoyotzin, respondiendo por el señorío de Oxitilpa, y caracterizándose como grupo comerciante, bélico, agricultor, y cuya organización política-religiosa, perfectamente bien estructurada, les permitió el control de gran parte de Mesoamérica.

Finalmente, la presencia de los huastecos se explica por la continuidad en las relaciones entre la Sierra y la Costa, iniciadas en el siglo V.

Al retraerse la frontera cultural de Mesoamérica en el siglo XII, la Sierra Gorda quedó fuera de ella, siendo ocupada por cazadores guerreros.

Se tienen noticias históricas de los primeros grupos serranos a partir de las listas tributarias del imperio azteca. Es posible que éstos sólo controlaran la periferia de la Sierra Gorda hacia el Río Pánuco, precisamente en la ruta donde hoy se encuentra asentado el municipio de Landa de Matamoros. Lo anterior coincide con la existencia de vestigios hallados en las regiones de Tilaco, El Lobo, Agua Zarca y Neblinas, así como en la región baja del municipio que incluye a La Campana, Reforma y La Lagunita, en las que se han encontrado cuecillos, ídolos y piezas de barro, pertenecientes a grupos pames que habitaban esta zona.

Los pames son del mismo tronco racial que los indígenas de Aridoamérica, quienes debieron ser de estatura mediana, de complexión delgada, piel oscura, cabello negro, con fuerza y robustez del hombre acostumbrado a trabajar y caminar por la sierra. Su idioma se clasifica dentro de la familia pame-otomana en el tronco macro-otomangue.

Sus antecedentes coloniales son, la guerra entre los españoles y los indígenas se prolongó por más de dos siglos hasta que por el debilitamiento de los chichimecas a causa del hambre y la muerte, se logró la ocupación de la Sierra Gorda y la destrucción de la nación Jonaz por el coronel José de Escandón, quien fuera nombrado primer Conde de la Sierra Gorda.

Los primeros religiosos que atendieron la región de Landa fueron los agustinos de la provincia de México y los franciscanos de la provincia de Michoacán. La labor evangelizadora de estos frailes se llevó a cabo en algunos pueblos antiguos, como Tilaco y El Lobo, que pertenecían al distrito de Xilitla.

El 12 de marzo de 1682, se fundó en la ciudad de Querétaro el Colegio de Propaganda FIDE de la Santa Cruz, con intención de evangelizar a los indios chichimecas de la Sierra Gorda.

En 1742, al desaparecer los protectorados, José de Escandón solicitó el cambio de misioneros agustinos por franciscanos. Así el 29 de abril de 1744, José de Escandón y el fraile Pedro Pérez Mezquía, fundaron la misión de “Santa María de las Aguas de Landa”. Ese mismo año, el 1 de mayo, se fundó la Misión de San Francisco de Tilaco.

En enero de 1743, el religioso fray Luis Trejo realizó un padrón donde manifestaba que Tilaco contaba con 105 familias de indios pames y la comunidad de El Lobo con 85. Ese

mismo año José de Escandón visitó otras misiones en el paraje nombrado Agua de Landa, lugar de tierras fértiles conocidas como Tongo y Pezco, cuya población era de 153 familias con un total de 562 indígenas.

En 1750 con la llegada a la Sierra Gorda de fray Junípero Serra, con sus hermanos franciscanos y los indígenas se dio inicio a la construcción de las cinco edificaciones que hoy forman parte de nuestro patrimonio cultural, artístico e histórico. Bajo su mando, la región serrana alcanzó uno de sus mejores momentos en organización, producción y economía.

Hasta el año de 1917 Landa ocupaba el rango de Subdelegación de la municipalidad de Jalpan de Serra. A partir de ese año adquirió la categoría de Delegación y es hasta el 24 de abril de 1941 cuando se convirtió en Municipio, siendo Gobernador del Estado el Sr. Noradino Rubio Ortíz.

Cuadro 4.1. Cronología de Hechos Históricos

Fecha	Acontecimiento
1550-1557	Los agustinos de Xilitla entraron a Jalpan, Tilaco, Concá y Tancoyol.
1569	Los chichimecas se alzaron en Jalpan, quemaron la ciudad, fueron contra Xilitla pasando por Landa y entraron a Chapuluacán.
1578	Los chichimecas fueron vencidos y se reedificó Jalpan.
1618	Entró a la Sierra Gorda un misionero agustino venido desde Xilitla.
1624	Los franciscanos enfrentaron a los hacendados de Río Verde, en defensa las tierras de los indios, afectando a las misiones de la Sierra Gorda.
1669	Desde Río Verde, los franciscanos intentaron la fundación de las misiones de la Sierra Gorda.
1683	Se crearon “protectorados”, los cuales pelearon entre sí para obtener el control de la Sierra Gorda.
1716	Jerónimo Labra fue nombrado Capitán General y Protector General de los indios chichimecas de toda la Sierra Gorda, cabo y caudillo de sus fronteras vecinas y circunvecinas.
1739	José de Escandón pidió a los franciscanos de San Fernando que se hicieran cargo de la Sierra Gorda.
1742	Desaparecieron los protectorados y José de Escandón se encargó de pacificar la Sierra Gorda.
1744	En abril y mayo se fundaron las dos misiones ubicadas en lo que hoy es el municipio de Landa de Matamoros: Landa el 29 de abril y Tilaco el 1 de mayo. Se encomendaron al Colegio de Propaganda FIDE de San Fernando México.
1750	Llegó a la Sierra Gorda fray Junípero Serra, quien junto con sus hermanos de hábito, intentaron comprender a los pames y aprendieron su idioma.
1754-1762	Construcción del templo de la Misión de Tilaco, bajo la advocación de San Francisco de Asís.
1758	Fray Junípero Serra regresó a México.

1760-1768	Construcción de la Misión de Landa bajo la advocación de la Purísima Concepción.
1762	Una epidemia de viruela azotó a los indios reducidos, causando la muerte de 5 300 y despoblando así las misiones.
1771	Los indios abandonaron los cinco pueblos ante los abusos e incomprensión de los sacerdotes seculares. Mestizos y españoles se establecieron en los fundos; los indígenas vivieron nuevamente dispersos en la montaña.
1807-1808	Llegada de Mariano Matamoros a la Misión de Landa.
1812	La guerra de independencia llegó a la Sierra Gorda al refugiarse en ella los insurgentes Ignacio y Rafael López Rayón, José María Liceaga, Julián y Francisco Villagrán y Luis Herrera, entre otros.
1812-1850	Se ordenó el restablecimiento de las misiones dependiendo de los Colegios Franciscanos de Querétaro y Orizaba.
1825	Según la Constitución Política del Estado de Querétaro, Landa se convirtió en municipalidad del distrito de Jalpan.
1825-1917	La Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, estableció que Landa no se consignara como municipalidad, se le asignó categoría de villa en la municipalidad de Jalpan.
1856-1867	Se distinguió la rebeldía de los serranos y se reconoció como jefe invencible al General Tomás Mejía.
1919	Según decreto No. 11, se registró la subdelegación de Landa de Matamoros (antes Landa) en la municipalidad de Jalpan de Serra. Es en este año, cuando el Congreso del Estado decretó que en honor del patriota insurgente don Mariano Matamoros, se agregara a la población de Landa el apellido de este personaje, en virtud de sus servicios prestados a la patria.
1926-1929	La última rebelión campesina de México inflamó la Sierra Gorda, los cristeros se levantaron en armas y realizaron una guerra heroica aunque estéril, como las que iniciaron sus antepasados.
1941	El 24 de abril, según la Ley No. 55 se restituyó el municipio de Landa

	de Matamoros (antes Landa), con comunidades segregadas del municipio de Jalpan.
--	---

4.4. Medio Físico

Localización, El municipio de Landa de Matamoros se localiza en la parte Norte de la entidad, entre las coordenadas geográficas 21° 06' y 21° 25' de latitud Norte y 99° 02' a 99° 22' de longitud Oeste del meridiano de Greenwich, con altitudes que varían de los 340 a los 2 100 metros sobre el nivel del mar. La Cabecera Municipal se ubica a 254.4 kilómetros de la Capital del estado y su altitud es de 1 040 msnm.

Sus límites geográficos son: al Norte con el municipio de Jalpan de Serra y el estado de San Luis Potosí (municipio de Xilitla); al Este con los estados de San Luis Potosí e Hidalgo (Municipios de Xilitla y Pisaflores); al Sur con el estado de Hidalgo (municipios de Pisaflores y La Misión); y al Oeste, con el municipio de Jalpan de Serra.

Extensión, Cuenta con una extensión territorial de 840.1 km² que representa el 7.1 % de la superficie total del estado.

Orografía, Las principales elevaciones que presenta el municipio son: al Este los cerros del Tejocote con una altitud de 2 720 msnm; la Cebadilla con 2 560 msnm, y el cerro Gordo de San Juan con 1 580 msnm; al Oeste se localiza el Cerro de la Piedra Encimada a 1 620 msnm; la Barca, a 1 380 msnm y los Orujos, a 1 260 msnm.

Cabe destacar que, la Sociedad Mexicana de Exploraciones Subterráneas, tiene considerada como una de las simas más notables al Sótano de Tilaco que con sus 649 metros de profundidad, ocupa el 7° lugar en el ámbito nacional.

El número de valles es limitado y sus extensiones pequeñas; los más importantes son: Plan de Hongos, Tilaco, Tres Lagunas, Valle de Guadalupe y Acatitlán de Zaragoza.

Hidrografía, En cuanto a su hidrografía, el municipio cuenta con dos corrientes de gran importancia como son: el Río Tanculín y el Moctezuma, cuyas corrientes se forman por los

ríos San Juan y Tula. Cabe señalar que el río Moctezuma le sirve de límite natural con el Estado de Hidalgo (municipios de la Misión y Pisaflores).

Existen también algunos manantiales y pequeños arroyos, los cuales, en épocas de lluvias aumentan el caudal de los ríos.

Clima, En cuanto al clima se refiere, en el municipio existen 6 tipos según el sistema de clasificación climática de Köppen. Sin embargo 4 de ellos se localizan en pequeñas áreas, formando micro climas.

Los más importantes son: La (A) C (WO) (W) g “clima semicálido subhúmedo”, con temperatura media anual de 18° C., y la del mes más frío superior a 8° C. Con un régimen de lluvia invernal entre 5 y 10.2 de la total anual y un cociente P/T < 43.2. En cuanto a sus temperaturas la mínima es de -2° C y la máxima de 40.0° C., su precipitación promedio anual es de 623.3 mm. A esta clasificación corresponde el 53.65 % de la superficie municipal.

Por otra parte, la C (w2) (W) (e) g “clima templado subhúmedo”, con temperatura media del mes más frío superior -3° C, con una oscilación entre 7° y 14° C; con un régimen de lluvia invernal inferior al 5 % de la total anual y un cociente P/T > 55.0, con una precipitación promedio anual de 1 044 mm, a esta clasificación corresponde el 30.59 % del territorio municipal.

Principales Ecosistemas, En el municipio se encuentra principalmente la selva baja caducifolia. Este grupo vegetativo se distribuye en gran parte del territorio, sobre todo en cerriles y laderas: bosques de pino, cedro rojo, cedro blanco y liquidámbar, entre otros. Por otra parte encontramos flora compuesta por especies como capulín, palo arco, palo escrito, palo-rosa, mora, frijolillo, tepehuaje, palo de uña de gato, palo shishote, además de algunos cactus como el nopal, cola de diablo, órganos, magueyes y biznagas.

Los principales frutos cultivados son naranja, durazno, papaya, limón, aguacate, toronja, lima, zapote, caña de azúcar, ciruela, manzana, mango y café.

En cuanto a la fauna silvestre podemos citar al puma, tigrillo, coyote, zorra, armadillo, tejón, gato montés, conejo, liebre, tlacuache, venado cola blanca, ardilla, correcaminos, lagartijo, paloma, jilguero, cenizote, cardenal, cuervo, gorrión, cucho, guacamaya y loro, entre otros.

Recursos Naturales, Los recursos más sobresalientes del municipio son principalmente forestales.

La Reserva de la Biósfera de la Sierra Gorda establecida en 1997 cuenta con un área aproximada de 383 576 hectáreas y comprende la totalidad del territorio de los municipios de Landa de Matamoros, Jalpan de Serra, Arroyo Seco, el 85% de la superficie de Pinal de Amoles y el 75% de la superficie de Peñamiller. Dentro del área núcleo, 1 250 hectáreas corresponden a Landa de Matamoros.

El municipio tiene gran importancia forestal por sus bosques de pino, encino, oyamel, cedro blanco y madroño. Podemos encontrar maderas finas como el cedro rojo, palo escrito, cedro blanco, nogal y mora.

El municipio cuenta con recursos mineros como manganeso, plata y plomo, pero no ha sido explotado por carecer de estudios geológicos que precisen la ubicación de los yacimientos.

Entre los minerales no metálicos en la región de Tres Lagunas existe un yacimiento de petróleo.

Características y Uso del Suelo

En Landa de Matamoros se manifiestan tres tipos de suelo: suelo poco profundo de capa superficial rica en humus, descansando sobre un material rico en cal, asociado con suelo de piedras, de buenas condiciones en cuanto a aireación y drenaje y con una capa de roca dura y continua entre los 10 y 50 cm, de profundidad. Los tipos de suelos que predominan son el feozem lúvico litosol, luvisol crómico rendzina y vertisol pélico.

Por otra parte, suelo lavado con subsuelo arcilloso de color rojo o claro, asociado con tierra castaña de capa superior parda o rojiza oscura, rica en materia orgánica y nutrientes, y

subsuelo con acumulación de caliche suelto o ligeramente cementado, y con suelo de piedras, de buenas condiciones en aireación y drenaje.

Finalmente encontramos suelo que cambia, de subsuelo en terrones y acumulación de arcilla, carbonato de calcio o fierro, calcáreo en todas sus capas, asociado con suelo lavado de acidez ligera y subsuelo arcilloso rico en cal, con mal drenaje y trozos grandes de roca cerca de la superficie.

Por sus características fisiográficas, en Landa de Matamoros se encuentran tres tipos de relieve: la primera con zonas accidentadas, formadas por cerros y barrancas que bajan al río Moctezuma, con pendientes mayores al 25%. Este tipo de terreno se localiza principalmente en el Sur, Sureste y Noreste del municipio, abarcando 716.6 km² aproximadamente, lo que representa el 85.3 % de la superficie total de su territorio. Por su vocación, estas áreas son forestales.

El segundo tipo de relieve lo integran las zonas semiplanas formadas por pequeñas serranías y laderas con pendientes menores al 25 %. A esta clasificación corresponden 28.8 km², lo que representa el 3.5% del total de la superficie municipal. Estas zonas son de uso forestal y de agostadero.

Finalmente se encuentran las zonas planas formadas por planes y valles con pendientes menores al 5% que se localizan en puntos aislados del municipio. Corresponden a esta clasificación 94.7 km², que representa un 11.2% de la superficie total del municipio. Es aquí donde se asienta la zona agrícola de temporal, algunos cultivos alternativos y los asentamientos de las localidades más importantes del municipio.

4.5. Socio demografía

Evolución Demográfica, A pesar de que los primeros pobladores del municipio fueron indígenas, a la fecha no existen grupos representativos.

El municipio de Landa de Matamoros se ha caracterizado por tener una baja dinámica demográfica en los últimos 50 años; el porcentaje promedio ha sido del 0.9 % anual. En el

año de 1950 se contaba con una población total de 9 226 habitantes, y para el 2000 con 19 493. De esta última cifra el 49 % son hombres y el 51 % son mujeres.

Para el año 2000, según el XII Censo General de Población y Vivienda, el municipio de Landa de Matamoros cuenta con 108 localidades. Por su tamaño, 736 personas viven en localidades compuestas entre 1 a 49 personas; 1 004 lo hacen en localidades de 50 a 99 personas; 7 904 en las de 100 a 499 habitantes; 7 419 en las de 500 a 999 habitantes; y 2 430 en aquéllas que tienen de 1000 a 1999 habitantes.

Cuadro 4.2. Indicadores Socio demográficos

Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2000, % /1	0.8
Tasa bruta de natalidad 1998, % /2	34.4
Tasa bruta de mortalidad 1998, % /2	3.3

Fuentes: /1 COESPO, 2001. /2 COESPO. Demos Gráficos, Querétaro. 2001.

En el municipio de Landa de Matamoros el fenómeno migratorio de la década de los setentas a la fecha ha sido de expulsión, lo que ha significado que la relación entre el crecimiento social y el crecimiento total exprese una tasa del 1.5. a 0.5 por cada mil habitantes. A la fecha se estima que casi el 32 % de la población económicamente activa emigra principalmente en búsqueda de empleo.

Religión, La religión predominante es la católica. De la población mayor de 5 años (16 432), el 96.5 % pertenece a esta religión, un 1.5 a la protestante y evangélica, el 1.9 % restante responden a otras religiones o no son creyentes

4.6. Infraestructura Social

Educación, Para el nivel Inicial, el municipio cuenta con instituciones de enseñanza Preescolar con la siguiente infraestructura: 2 escuelas iniciales no escolarizadas y 51 escuelas de educación Preescolar, de las cuales 14 son oficiales, 3 particulares y 34 del Conafe.

En cuanto al nivel Básico, se cuenta con 57 escuelas Primarias, en las que se atienden a 3 348 alumnos, por 149 maestros.

En el nivel Medio se tienen 13 escuelas Secundarias: 11 Tele Secundarias y 2 Secundarias Técnicas. Éstas dan atención a 1 119 alumnos, con 53 profesores.

Para la educación Media Superior, el municipio cuenta con 4 Video Bachilleratos en los que se da atención a 161 jóvenes, con 8 maestros.

Con respecto a quienes desean estudiar el nivel superior o enseñanza técnica, deben trasladarse a Jalpan de Serra, a una distancia de 18 kilómetros de la Cabecera Municipal de Landa de Matamoros.

Salud, Landa de Matamoros pertenece a la Jurisdicción Sanitaria IV que abarca los municipios de Pinal de Amoles, Arroyo Seco y Jalpan de Serra, con sede en este último.

La población derechohabiente de las instituciones de seguridad social por dependencia es de: 52 en el IMSS y de 666 en el ISSSTE.

Por lo que respecta al número de médicos asignados a las diferentes instituciones del sector, 20 corresponden a la Secretaria de Salud del Estado, quienes dan atención a 13 500 personas. En cuanto a las instituciones del IMSS e ISSSTE no cuentan con médicos para atender a sus derechohabientes por lo que lo hacen a través de servicios subrogados.

Abasto, La actividad comercial se apoya principalmente en establecimientos de abarrotes, artículos domésticos y bebidas, tendajones, restaurantes, fondas y loncherías. En total el municipio cuenta con poco más de 195 establecimientos comerciales diseminados por sus principales comunidades y la Cabecera Municipal. Asimismo, se realizan de manera semanal distintos tianguis comerciales o días de plaza en las comunidades de Tilaco, La Lagunita y Agua Zarca; lugares donde concurren los comerciantes de la región con una gran variedad de productos que van desde los considerados como básicos hasta los suntuosos, de acuerdo a las condiciones de la zona.

Por otra parte, DICONSA cuenta con 28 tiendas rurales ubicadas en las principales localidades del municipio, además de un almacén rural el cual distribuye productos básicos a 59 comunidades. Estos esfuerzos permiten dar atención a una población aproximada de 11 572 habitantes del municipio. Asimismo, LICONSA cuenta con una infraestructura compuesta por 5 tiendas, las cuales benefician a 2 670 personas, con una dotación anual de leche de 337 146 litros.

Deporte, A este respecto, el municipio tiene una infraestructura deportiva importante. En la Cabecera Municipal se cuenta con una unidad deportiva con áreas de recreación, canchas de usos múltiples y una de fútbol empastada. En las principales localidades hay instalaciones para la práctica del basquetbol, fútbol y voleibol principalmente.

También se cuenta con un Auditorio Municipal y dos Casas de la Cultura: una en la Cabecera Municipal y otra en Agua Zarca.

Vivienda, Según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el número de viviendas en el municipio es de 4 076, habitadas por 19 493 personas. Lo anterior nos arroja un índice de hacinamiento de 4.78 personas por vivienda, que coloca al municipio por arriba de la media estatal. El comportamiento de este indicador en los últimos 40 años se ha mantenido en esos niveles.

La mayoría de las viviendas son propias y los principales materiales utilizados para su construcción son cemento, madera, y lámina.

Tomando en cuenta la creciente demanda de la población de Landa de Matamoros en el aspecto de vivienda, la actual administración ha implementado estrategias que permitan dar respuesta expedita a la atención de esta área, para lo cual el Ayuntamiento optó por seleccionar nuevas tecnología para la construcción de viviendas, que ofrezcan más y mejores ventajas en su proceso constructivo. Habiendo analizado diferentes sistemas de construcción, fue seleccionado el sistema maxhe p.i.p por adecuarse al tipo de material con que se cuenta en este municipio.

Esencialmente la innovación tecnológica consiste en cimbras plásticas, aditivo, cemento, tepetate y agua que permite obtener muros que son colados completamente en el lugar de la obra, disminuyendo el costo y el tiempo, y aumentando la durabilidad y confort de las viviendas. Los habitantes de la comunidad en forma organizada, y con la supervisión y el apoyo del Ayuntamiento, son los encargados de dar solución a esta problemática.

Estos trabajos iniciaron a finales del mes de febrero del 2001, y para el 2 de mayo del mismo año se habían construido 4 viviendas, un depósito de agua de 6 por 4.4 metros, y 10 viviendas en proceso.

Servicios Públicos, El porcentaje de atención en la cobertura de los servicios públicos que se brindan en el municipio, de acuerdo a las apreciaciones del Ayuntamiento es el siguiente:

Cuadro 4.3. Cobertura de servicios públicos

Servicio Público	Porcentaje de cobertura
Agua potable	60 %
Alumbrado público	80 %
Recolección de basura	80 %
Seguridad pública	75 %

Cabe señalar que el municipio no administra los sistemas de alcantarillado y agua potable, además de no contar con mercados públicos establecidos. Sin embargo administra los servicios de parques y jardines, mantenimiento a los edificios públicos, unidades deportivas y recreativas, monumentos y fuentes, entre otros. Por otra parte, el Gobierno del Estado, en coordinación y con el apoyo del Municipio, ha implementado una Agencia Itinerante del Ministerio Público, con el propósito de acercar la procuración de justicia a las comunidades.

Medios de Comunicación, el servicio de correos se presta a través de 1 agencia y 36 ventanillas ubicadas principalmente en las tiendas DICONSA que se encuentran localizadas en las principales localidades del municipio. El servicio de teléfono es uno de los medios que ha venido a resolver en gran medida el problema de comunicación en el municipio. Hoy en día cuentan con este servicio 17 de las comunidades más importantes. El resto de los medios de comunicación, se encuentran asentados en Jalpan de Serra, Cabecera Regional de la Sierra Gorda, distante a 18 kilómetros de Landa.

Vías de Comunicación, El municipio cuenta con una red carretera compuesta por 180.6 kilómetros de carreteras pavimentadas y caminos rurales; de ellas, 42.5 corresponden a las clasificadas como carreteras principales, 20.1 a secundarias y 118.0 a la red de caminos rurales. Por su parte, el transporte público de pasajeros se efectúa a través de las siguientes líneas: Flecha Blanca, Vencedor, Autobuses Regionales de Querétaro, Servicios de Primera Coordinados (Amealcenses), Línea Azul, Omnibus del Oriente y Transportes Frontera. Existe también servicio de taxis.

4.7. Actividades Económicas

Principales Sectores, Productos y Servicios

Agricultura, esta actividad no es relevante en el municipio, pues las condiciones edafológicas indican que la vocación del suelo es para uso pecuario y forestal. La agricultura que se practica es tradicional y poco tecnificada. La superficie total agrícola del municipio es de 3 397 hectáreas de temporal.

Las principales regiones agrícolas se encuentran en: Landa, Encino Solo, Palo Verde, La Reforma, La Lagunita, Otates, Tres Lagunas, Acatitlán de Zaragoza, Tilaco y Valle de Guadalupe, lugares donde además de los cultivos tradicionales como el maíz y el frijol, se cultiva sorgo, caña de azúcar, alverjón, café y garbanzo, entre otros.

Ganadería, la actividad pecuaria en Landa de Matamoros en los últimos años se ha enfrentado a situaciones adversas; el cambio de las condiciones climatológicas de la región y los altos costos de los insumos han provocado que ésta se desplome ello sin considerar la competencia proveniente del exterior.

La superficie dedicada a esta actividad es de 63 702 hectáreas, el inventario ganadero (cabezas) en el municipio para el año 2000 se integró de la siguiente forma: Bovino (10 515), porcino (4 775), ovino (820), caprino (1 470), equino (1 589), gallináceas (19 760), guajolotes (1 700) y colmenas (372).

Las regiones ganaderas se encuentran en las comunidades de Landa, Agua Zarca, Otates, La Reforma, La Vuelta y Tres Lagunas principalmente, con una superficie para esta actividad de pasto y praderas naturales e inducidas.

Explotación Forestal, La superficie forestal del municipio es de aproximadamente 14 390 ha, lo que representa el 17.1% de su territorio. De dicha extensión, 4 052 ha son terrenos ejidales (4 ejidos) y 10 330 ha son tierras de comuneros y pequeños propietarios. El número de unidades de producción rural con actividad forestal de productos maderables y de recolección es de 575, de los cuales 68 responden a la de productos maderables y 507 a los de recolección.

Cabe destacar que el municipio, a partir de 1997, pertenece a la Reserva de la Biosfera de la Sierra Gorda, condición que ha permitido un mayor control de talas clandestinas y un adecuado manejo del bosque.

En el municipio la actividad forestal está concentrada en la parte Norte y Noroeste, en las regiones de El Madroño, Tres Lagunas y Agua Zarca. Para dicha actividad se cuenta con la infraestructura adecuada en maquinaria de aserradero y una pequeña fábrica de muebles. Las especies madereras más explotadas corresponden al pino, cedro blanco y rojo, enebro y oyamel.

Industria, en cuanto a la industria extractiva en el municipio, se cuenta con recursos minerales tales como manganeso, plata y plomo; recursos que no han sido explotados debidamente al no contar con estudios geológicos que precisen su potencial.

Por otra parte existen establecimientos catalogados como industrias de transformación tales como: tabiquerías, tortillerías, aserraderos, moliendas de nixtamal y un taller de cerámica; sin embargo, su participación económica en cuanto a la generación de empleos es mínima.

Comercio, el municipio cuenta con una diversidad de establecimientos, destacando por su importancia las siguientes: tiendas de ropa, calzado, farmacias, ferreterías, materiales para la construcción, etc.

Turismo, los recursos turísticos del municipio de Landa de Matamoros son ilimitados, sin embargo, los más conocidos son: La iglesia de Nuestra Señora de la Purísima Concepción en la Cabecera Municipal, y la Iglesia de San Francisco de Tilaco; siendo éstas dos de las cinco misiones construidas por Fray Junípero Serra en el siglo XVIII.

Existen dos pequeños centros ceremoniales o zonas arqueológicas en El Lobo y una zona de cavernas en la comunidad de Neblinas. Cuenta también con dos manantiales cerca de la Cabecera Municipal que tienen la misma antigüedad que las misiones en el lugar denominado “Las Pilas”.

En la localidad del Madroño se encuentran zonas con fósiles marinos, además de los parques de la Arenita y la Joya del Hielo.

Cabe mencionar que también existen cavernas o sótanos dispersos por todo el municipio donde destaca la de Tilaco con 649 metros de profundidad. Otros sótanos alcanzan profundidades entre los 400 y 600 metros.

A lo largo del Río Moctezuma se pueden adaptar zonas para la explotación de la acuicultura y en las localidades de Potrero del Llano, Agua Zarca, el Sabinito y la Campana, se localizan cuecillos (templos de oración), ídolos y piezas de barro, elaborados por nuestros antepasados y que constituyen un antecedente histórico, de origen Pame, Huasteco y Jonaz.

Servicios, en el municipio sólo existe un hotel de dos estrellas ubicado en la comunidad de El Lobo, con una infraestructura compuesta por 15 habitaciones y área de restaurante.

Población Económicamente Activa por Sector, las tasas de participación de la población en la actividad económica (PEA), entre las décadas de 1960, 1970 y 1980 no experimentan diferencias significativas. Para el año de 1960 fue de 33.5%, en 1970 bajó al 26.9%, en 1980 ascendió al 28.3%, para 1990 nuevamente descendió al 21.2%. Para el año 2000, esta población representa el 22.1 % del total municipal. Se estima que de la población económicamente activa, el 99 % tiene un empleo y el 1 % es desempleada.

Según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 4.4. Población ocupada en el municipio por sector

Actividades	Población Ocupada	% de la población
Agricultura, Ganadería, Aprovechamiento Forestal, Pesca y Caza.	2 297	54.05 %
Minería, Electricidad, Agua y Construcción.	628	14.78 %
Industrias Manufactureras.	152	3.58 %
Comercio, Transporte, Correo y Almacenamiento.	322	7.58 %
Información en Medios Masivos, Servicios Financieros y de Seguros, Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles, Servicios Profesionales, Servicios de Apoyo a los Negocios.	25	0.59 %
Servicios Educativos, de Salud y de Asistencia Social.	237	5.58 %
Servicios de Esparcimiento, Culturales, de Hoteles y Restaurantes.	70	1.65 %
Otros Servicios, excepto Gobierno.	196	4.61 %
Actividades del Gobierno.	164	3.86 %
No Especificado.	159	3.74 %
TOTAL	4 250	100 %

Fuente XII Censo General de Población y Vivienda 2000 INEGI, páginas 501 y 502, Tomo II.

Cuadro 4.5. Ocupaciones de la población en el municipio

Actividades	Población Ocupada	% de la población
Empleados y Obreros	1 022	24.05%
Jornaleros y Peones	1 388	32.66%
Patrones	47	1.11%
Trabajadores por su cuenta	1 052	24.75%
Trabajos familiares sin pago	536	12.61%
No especificado	205	4.82%
Total	4 250	100%

Fuente XII Censo General de Población y Vivienda 2000 INEGI, páginas 501 y 502, Tomo II.

Cuadro 4.6. Ocupaciones de la población en el municipio por sexo

	Población Ocupada	% de la población
Hombres	3 554	83.62%
Mujeres	696	16.37%
Total	4 250	100%

Fuente XII Censo General de Población y Vivienda 2000 INEGI, páginas 501 y 502, Tomo II.

Cuadro 4.7. Población Económicamente Inactiva

Actividades	Población Ocupada	% de la población
Estudiantes	1 609	19.81%
Personas dedicadas al hogar	4 265	52.51%
Jubilados y Pensionados	11	0.14%
Incapacidades Permanentes para el Trabajo	102	1.26%
Otro Tipo de Inactividades	2 136	26.30%
Total	8 123	100%

Fuente XII Censo General de Población y Vivienda 2000 INEGI, página 462, Tomo II.

4.8. Atractivos Culturales

Monumentos Históricos, “Landa la Ciudad de Dios”. La Misión de Landa de Matamoros, es la más hermosa y ornamentada de las cinco Misiones que hay en la Sierra Gorda de Querétaro. Construida entre 1761 y 1764 por Fray Miguel de Campa, está dedicada a la Purísima Concepción. Su fachada está consagrada a la iglesia entera que proclama su fe.

“Tilaco, una Fe Ingenua”. La Misión de Tilaco fue construida entre 1754 y 1762 por el mallorquino Fray Juan Crespi y está dedicada a San Francisco de Asís. Esta edificación corresponde también a las construidas bajo la organización de Fray Junípero Serra.

En El Madroño encontramos un yacimiento de fósiles marinos que datan aproximadamente de hace 100 millones de años. Así también, las Misiones de Landa y Tilaco son dos joyas arquitectónicas únicas en su género, hermanas en estilo y construcción a las de Jalpan, Tancoyol y Conca. Las Misiones son la admiración de gente especializada como arquitectos, ingenieros, turistas amantes del arte y estudiantes que investigan las técnicas empleadas en su construcción (argamasa y piedra).

Museos

Museo de Arte Agropecuario. Este museo se ubica en la Cabecera Municipal y en él se exhiben fotografías históricas, armas y utensilios de labranza antiguos. Cuenta con 3 salas de exhibición.

Museo Comunitario de Tilaco. En este espacio también se exhiben fotografías históricas, además de documentos inéditos que hablan de la historia de esa región y el municipio.

Museo Comunitario de Agua Zarca. En él se exhiben fotografías históricas, armas y utensilios de labranza antiguos, además de documentos de investigación respecto a las familias que fundaron ese pueblo.

4.9. Gobierno

Estructura de gobierno:

- a) 1 Presidente Municipal
- b) 6 Regidores de mayoría relativa (2 Síndicos)
- c) 3 Regidores de representación proporcional (1 Síndico)

Cuadro 4.8. Comisiones del Ayuntamiento

Comisión	Responsable
Comisión de Hacienda	1er. Síndico
Comisión de Educación	2° Síndico
Comisión de Asistencia Social	3er. Síndico
Comisión de Desarrollo Agropecuario	1er. Regidor
Comisión de Policía y Buen Gobierno	2° Regidor
Comisión de Obras Públicas	3er. Regidor
Comisión de Deporte y Cultura	4° Regidor
Comisión de Ecología	5° Regidor
Comisión de Comercio	6° Regidor

Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

La estructura de la Administración Pública Municipal de Landa de Matamoros, tiene las siguientes funciones:

Presidente Municipal. Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo; proponer a los miembros del Ayuntamiento la designación del personal administrativo; autorizar las erogaciones del Ayuntamiento y vigilar la recaudación de los ingresos municipales.

Secretaría del Ayuntamiento. Organizar las sesiones solemnes, ordinarias y extraordinarias de Cabildo que celebre el Ayuntamiento, levantar y certificar Actas de Cabildo correspondientes; coordinar el Registro Civil y el reclutamiento del Servicio Militar Nacional; integrar y tener actualizado el archivo municipal y dirigir los programas en materia de Seguridad Pública Municipal. De igual manera, recibir y efectuar el trámite de las peticiones formuladas por la sociedad civil, oficios de las dependencias federales y estatales o municipales y la correspondencia dirigida al Ayuntamiento, así como el despacho oportuno de todos los asuntos de su competencia.

Tesorería Municipal. Es la encargada de recaudar, distribuir, administrar y controlar el patrimonio municipal, la hacienda municipal, los ingresos y los egresos que perciba el municipio, así como llevar la contabilidad del Municipio, mediante los registros contables y estados financieros que se generen; establecer y ejecutar las medidas de control y vigilancia administrativa, contable financiera de las dependencias y organismos municipales; y ejercer en contra de los particulares la facultad económico coactiva, en los términos que disponen las leyes fiscales.

Oficialía Mayor. Es la dependencia encargada de proporcionar de manera eficiente, oportuna, permanente y con calidad los servicios públicos de limpia, panteones, alumbrado público, calles, jardines y parques, así como del mantenimiento de la infraestructura municipal y equipamiento urbano. Asimismo, tiene a su cargo la administración de los recursos humanos, materiales y físicos del municipio, brindando el apoyo administrativo que requieren las diferentes dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Municipal; de la profesionalización y desarrollo de los Servicios Públicos

Municipales. Es también la dependencia que representa al Ayuntamiento ante el Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Municipio.

Dirección de Obras Públicas y Planeación. Es la encargada de formular, proyectar y construir, con base a la demanda social prioritaria y con total apego y protección del medio ambiente, las obras públicas municipales; planear, regular y controlar el desarrollo urbano; efectuar los estudios y proyectos sobre impacto ambiental y programas para la preservación y mejoramiento del medio ambiente; expedir las licencias y permisos de construcción municipales que soliciten los particulares, procurando el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos que hay en el municipio.

Por otra parte en materia de desarrollo agropecuario y forestal, es la instancia encargada de proponer y coordinar las políticas, programas y proyectos municipales que se relacionen con las actividades agrícolas, ganaderas, piscícolas y forestales, que contribuyan al desarrollo integral y sustentable del municipio.

DIF Municipal. Es la dependencia encargada de promover el bienestar social y prestación de los servicios de asistencia social que requiera la población en situación de pobreza extrema, a favor de los menores de edad, discapacitados, personas de la tercera edad, mujeres en estado de abandono y de quienes son víctimas de la violencia intrafamiliar. Lo anterior en estrecha coordinación con los Sistemas Nacional y Estatal del Desarrollo Integral de la Familia, así como con el apoyo de instituciones y organismos públicos y privados.

Autoridades Auxiliares:

Denominación. Delegados, Subdelegados y Jefes de Barrio.

Número. 6 Delegados, 54 Subdelegados, 4 Jefes de Barrio.

Nombramiento. Los Delegados, Subdelegados y Jefes de Barrio, son propuestos por la población mediante asambleas abiertas y ratificados por el Cabildo. La duración del encargo es de 3 años.

Funciones:

Delegados y Subdelegados Municipales: Eficientar la administración y los servicios municipales, en forma cotidiana con las estructuras municipales; mantener el orden público dentro de su demarcación territorial; aplicar sanciones a los infractores de la reglamentación municipal; entre otras.

Jefes de Barrio. Apoyar las funciones que desempeñan los Delegados y Subdelegados.

Regionalización Política

Los distritos electorales en el municipio son:

Local: XV, que comprende los municipios de Jalpan y Landa de Matamoros.

Federal: 01

Reglamentación Municipal

El municipio cuenta con el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal, publicado el 5 de septiembre de 1997.

Capítulo 5

Metodología, Análisis y conclusiones del Estudio de caso

Esta parte de la tesis, se analizarán las bases metodológicas que se aplicaron para la realización de la investigación en cuanto a la recolección de datos, tratamiento de los mismos e interpretación a fin de concluir con claridad en lo encontrado durante la investigación.

5.1. Validez

La necesidad de toda investigación de que los resultados tengan veracidad o validación, en nuestro trabajo la tipología propuesta por Maxwell, que identifica cinco tipos de validez en las etapas de la investigación. Describas de la siguiente manera:

1. Validez descriptiva: se refiere a la etapa inicial involucrada con la recopilación de datos, describe lo que fue observado y experimentado.
2. Validez interpretativa: es utilizada por el investigador para describir la situación, es válida la interpretación si los actores pueden confirmar los descubrimientos de la investigación.
3. Validez teórica, es un análisis para construir los marcos teóricos de los investigadores para interpretar los datos en la etapa inicial.
4. Generalidad: es el grado en que la explicación es aceptada para ser generalizada, tienen la característica de generalizar descubrimientos para grupos y circunstancias amplias.
5. Validez evaluativo: es la aplicación de un marco evaluativo.

Resulta relevante la necesidad de evaluar el impacto económico y social de los apoyos institucionales de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones. El diagnóstico de este hecho social es fundamental para la toma de decisiones, así como para el rediseño de los programas. En esta relación costo-beneficio, resaltan en principio dos puntos neurálgicos determinantes del propósito de la investigación:

- a) La apremiante necesidad de atención a los habitantes de las localidades marginadas, materia de estudio y, de sus áreas de influencia. Específicamente la insuficiencia de los habitantes de la localidad de Landa de Matamoros, Qro., como Centro Estratégico Comunitario (CEC) "Landa" y, sus 8 áreas de influencia, que fue la muestra para el

trabajo de investigación sobre el impacto de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones.

- b) Potenciar los programas, a la par, con las necesidades de los ciudadanos, para valorar con objetividad y, sin cuestionar su eficacia, eficiencia y economía. Esquemas que por su naturaleza, impactan positivamente a sus beneficiarios, con los límites propios de los recursos económicos asignados y la racionalidad de éstos.

El objetivo es determinar el impacto económico y social que los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones han tenido en el desarrollo de las áreas de influencia del CEN Landa de Matamoros esto, desde la percepción de los sujetos beneficiarios de dicha estrategia..

Se trata de una investigación descriptiva, concluyente con corte de sección transversal, mediante la cual se determino el grado conocimiento por parte del ciudadano de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones., el grado de satisfacción del ciudadano sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones., y, la percepción del ciudadano sobre la ejecución de programas, y la estructura administrativa del CEC " Landa ", así como, su experiencia en el momento de solicitar obras y su participación en la rendición de cuentas, además del impacto económico y social específico en la calidad de vida del ciudadano.

Para llegar a los resultados se diseño y ejecuto el plan, cronología y metodología de investigación. Se establecieron estratégicamente tres variables y cincuenta preguntas que estructuraron el cuestionario, estrategia y táctica relacionadas con los objetivos y codificados de manera convencional a la investigación, para su operación.

Se realizo un tipo de investigación descriptiva, concluyente con corte de sección transversal, recolectándose los datos mediante encuestas escritas directas.

5.2. Objetivos de la investigación

El propósito de la investigación es determinar el conocimiento, el grado de satisfacción y la percepción e impacto económico y social en la calidad de vida de los habitantes, materia de estudio, como efecto de los apoyos institucionales de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones.

El objetivo general de la investigación es validar el **conocimiento**, el **grado de satisfacción** y la **percepción** que los ciudadanos tienen, respecto de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones.

El objetivo particular es conocer la percepción que los ciudadanos tienen, respecto a los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones, en el Centro Estratégico Comunitario "Landa", en el Municipio de Landa de Matamoros, Qro.

El objetivo específico es conocer la percepción que los ciudadanos tienen, respecto a los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones, en las áreas de influencia; **la Campana, el Alambre, la Alberca, las Animas, Matzacintla, Palo Verde, la, la Polvareda y la Reforma**, pertenecientes al Municipio de **Landa de Matamoros**.

El Centro Estratégico Comunitario "Landa" y, sus 8 áreas de influencia que quedaron convencionalmente codificadas para la investigación de la siguiente manera.

Cuadro 5.1. Código de localidad

Localidad/Área	Código de localidad o área
Landa de Matamoros	1
La Campana	2
El Alambre	3
La Alberca	4
Las Animas	5
Matzacintla	6
Palo Verde	7
La Polvareda	8
La Reforma	9

Los objetivos quedaron apegados a criterios de relevancia, pertinencia y factibilidad, como elementos convergentes para el diseño del plan y desarrollo de la investigación.

De la misma manera, quedaron establecidas las tres variables de operación.

Cuadro 5.2. Código de Variables

Núm.	Identificación de variable	Código
1	Conocimiento por parte del ciudadano de los programas que conforman la Estrategia de Microrregiones.	V1
2	Grado de Satisfacción del ciudadano sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones.	V2
3	Percepción del ciudadano sobre la ejecución de programas, y la estructura administrativa del CEC, así como, su experiencia en el momento de solicitar obras y su participación en la rendición de cuentas, además del impacto económico y social específico en la calidad de vida del ciudadano.	V3

5.3. Diseño de la investigación y las fuentes de datos

Primeramente se realizara una investigación exploratoria para penetrar en la materia de estudio, identificándose el universo que comprende 2,041 habitantes correspondientes al área geográfica de estudio la cual se integra por la cabecera municipal Landa de Matamoros y ocho áreas de influencia integradas a la muestra; la Campana, el Alambre, la Alberca, las Animas, Matzacintla, Palo Verde, la Polvareda y la Reforma, pertenecientes todas al Municipio de Landa de Matamoros.

Cuadro 5.3. Ponderación respecto a la densidad referida.

Localidad o área de influencia	Ponderación de localidades (%)	Número de Habitantes
Landa de Matamoros	54.92	1,121
La Reforma	16.32	333
Palo Verde	5.24	107
Polvareda	5.00	102
Las Animas	4.56	93
La Alberca	4.36	89
Matzacintla	4.26	87
La Campana	2.99	61
El Alambre	2.35	48
TOTAL	100	2,041

Fuente: Censo INEGI 2000

Posteriormente se diseñó el proyecto de investigación formal, el "cuestionario" y se procedió a la recolección de los datos, habiéndose aplicado previamente un Pretest, para detectar cualquier distorsión o posible error que limite satisfacer la necesidad de investigación.

5.4. Recolección de datos

El procedimiento de recolección fue el vínculo entre las necesidades de información con las 50 preguntas que conforman la estructura del cuestionario. El método utilizado para obtener los datos e información fue la comunicación verbal y la escrita mediante el levantamiento de 360 encuestas. No obstante a que el tamaño de la muestra científicamente calculado fue de 323, se levantaron 37 en el Pretest, que se integraron al total de las encuestas, para apuntalar su representatividad dentro del universo de 2,041 habitantes y, de esta manera minimizar el margen de error.

La validez y confiabilidad de los resultados están sustentados en el conocimiento de la información que fue requerida y, en el desarrollo de la encuesta. Por lo que su contenido, la

redacción y la secuencia de las preguntas fueron coherentes con las respuestas, demostrando vinculación entre las variables del proyecto de investigación y las necesidades de información.

5.4.1. Determinación de la muestra

Los pasos definidos para la toma de muestra fueron:

1. Definición de la población o universo; 2,041 ciudadanos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., como el conjunto de todos los elementos en términos de áreas, unidades de muestreo, alcance y tiempo.
2. Identificación del marco muestral; Landa de Matamoros y las 8 áreas de influencia.
3. Determinación del tamaño de la muestra, que fue de 323 ciudadanos
4. Procedimiento muestral; fue la mecánica de selección de la muestra, aleatoria simple.
- 5.-Toma de la muestra; Fue el trabajo de campo de recopilación física de datos.

Procedimiento de muestreo

Probabilística, aleatoria simple, por área y, establecido el procedimiento se procedió a ratificar la exactitud del tamaño de la muestra, validando las características de, deber ser: representativa, suficiente y confiable. Además de no perder de vista a los elementos críticos de tiempo y el costo de recolección.

Cálculo del tamaño de la muestra

Se realizó mediante el uso de fórmula y, los valores contenidos se obtuvieron a través de los siguientes pasos:

- a) Se determinó el grado de confianza con el que se va a trabajar (x testada igual al promedio del universo):
 - a. Si x testada= sigma, se abarca el 68 % de los casos, o 1 sigma
 - b. Si x testada= 1.96, igual a 95% de los casos
 - c. Si x testada= 2.58, igual a 99% de los casos
- b) Se evaluó la situación que guarda en el mercado el fenómeno o característica investigada. Cuando no se tiene una idea clara de esta situación, es necesario dar los

máximos valores tanto a la probabilidad a favor(p), como a la probabilidad en contra (q). Esto es, 50% a (p) y 50% a (q).

- c) Se determinó el error máximo que puede ser aceptado en los resultados. Se trabaja con un máximo aceptable del 5%, ya que las variaciones superiores reducirían la validez y confiabilidad de la información.

De la aplicación de los elementos calculados en a, b y c, se obtuvo la formula para la determinación del tamaño de la muestra, para universos infinitos o finitos. Para nuestro caso, se trata de un universo finito.

Formula para poblaciones finitas:

$$n = \frac{\sigma^2 Npq}{e^2 (N - 1) + z^2 pq}$$

□ (sigma) = nivel de confianza

N = universo o población

p = probabilidad a favor

q = probabilidad en contra

e = error de estimación (precisión en los resultados)

n = tamaño de la muestra, número de elementos.

$$n = \frac{\sigma^2 Npq}{e^2 (N - 1) + z^2 pq}$$

$$n = \frac{(1.96)^2 N(2,041)(.5)(.5)}{(.05)^2 (2,041 - 1) + (1.96)^2 (.5)(.5)} = 323$$

Estimación de precisión en una investigación:

$$e = \sqrt{\frac{\sigma^2 pq}{n}}$$

□ (sigma) = nivel de confianza

p = probabilidad a favor

q = probabilidad en contra

n = número de elementos de la muestra

e = error de estimación o error probable (precisión de resultados) .

$$e = \sqrt{\frac{(1.96)^2 (50)(50)}{323}} = 5.45\%$$

Se estudio integralmente la situación para cuidar de no caer en algún tipo de error que afecte negativamente los resultados de la investigación, errores que pudieron ser de diferente naturaleza:

Errores muestrales;

1. Definición equivocada del hecho social, del problema o de las preguntas de investigación
2. Definición defectuosa de la
3. Marco no representativo de la población
4. Errores de no respuesta

Errores no muestrales;

1. De medición
2. Inferencias causales impropias
3. Diseño de cuestionario.

5.4.2. Diseño y estructura del cuestionario

Los datos obtenidos de los encuestados permiten:

- a) La medición
- b) El conocimiento del comportamiento y actitudes pasado
- c) Características específicas del encuestado.
- d) Elaboración de pronósticos

El proceso se desarrollo en fases y quedo formalmente estructurado:

- a) Con la definición del Hecho Social y/o la formulación de las hipótesis
- b) Con el establecimiento de las variables como dimensiones de análisis
- c) Operacionalizar las variables, dando lugar a las preguntas

Estructura del cuestionario

La técnica apropiada para la obtención de los datos primarios fue la encuesta, la función principal del cuestionario es la medición y se plasmaron en su cuerpo las cinco secciones que lo conforman:

1. Datos de identificación de la institución investigadora y del entrevistador
2. Solicitud de cooperación
3. Instrucciones
4. Información solicitada que constituye la parte mas importante del formato
5. Datos de clasificación o demográficos del encuestado

Los diferentes tipos de preguntas que contiene el cuestionario, según la información deseada y grado de conocimiento del entrevistado fueron:

Preguntas introductorias, para atraer la atención del interrogado

Preguntas cerradas, que enmarcan o delimitan pronunciamientos

Preguntas filtro, que permiten cualificar y clasificar la información

Preguntas en batería, que permiten encadenar información

Preguntas de ratificación, que relacionan preguntas con misma respuesta.

Realización del Pretest

Una vez diseñado el cuestionario y apegándose a las reglas expuestas, éste se presento y aplicó, como submuestra en 37 casos, con objeto de detectar posibles problemas. Los resultados fueron positivos al no encontrar deficiencias de ninguna naturaleza en el previo levantamiento y, se levantó la totalidad de la muestra, 323 más, para llegar a un total de 360 entrevistas.

Codificación del cuestionario

La codificación del cuestionario es el ordenador de la información, se utilizó para este fin la Escala Likert.

Escala de valuación

1. Excelente
2. Muy Bien
3. Bien
4. Mal
5. Pésimo

La calidad de los resultados dependió directamente del conocimiento de la información requerida y del desarrollo de la encuesta por lo que su contenido, la redacción y la secuencia de las preguntas fueron coherentes con las respuestas. Se buscó y encontró una perfecta vinculación entre las variables del proyecto de investigación y las necesidades de información, cuestionario y datos.

5.5. Análisis de datos

Fue la conversión de datos a una forma legible y objetiva de conocimiento del hecho social. Se codificó, clasificó, calificó y editó., fue necesario apoyarse de técnicas y formas esquemáticas que permitieron vincular los resultados contra objetivos planteados.

Escalas de medida

Las escalas son instrumentos de medida que se utilizan para determinar diferencias de grado o intensidad respecto a algún objeto actitudinal. En las escalas de medida, podemos encontrar dos grupos, que se diferencian por la cantidad de enunciados que maneja:

1. Las escalas que están compuestas por un solo enunciado
2. Escalas de actitud: Se diferencian de las anteriores por presentar al sujeto una sucesión de ítems o frases en relación a la dimensión o rasgo.

Escalas de actitud

La utilizada en ésta investigación fue la "Escala tipo Likert".

Este método fue desarrollado por Rensis Likert a principios de los 30, sin embargo es aún vigente y por su funcionalidad es bastante popularizado. La escala de tipo Likert, corresponde a un nivel de medición ordinal. Consiste en una serie de ítems o juicios ante los cuales se solicita la reacción del sujeto. El estímulo (ítems o sentencias) que se presenta al sujeto representa la propiedad que el investigador esta interesado en medir. Y las respuestas son solicitadas en términos de grados de acuerdo o desacuerdo que el sujeto tenga con los ítems en particular. A cada punto se le asigna un valor numérico, el sujeto obtiene una puntuación respecto a la afirmación y al final su puntuación total, sumando las puntuaciones obtenidas en relación con todas las afirmaciones.

Presentación

Se trata de un informe conciso y completo en el cual se contrastan objetivos y resultados, se resaltan conclusiones dentro de su estructura y desarrollo, siempre apegados a una metodología.

5.5.1. Presentación de los hallazgos de la investigación

Se trata de un informe conciso y completo en el cual se contrastan objetivos y resultados, igualmente se resaltan conclusiones dentro de su estructura y desarrollo, siempre apegados a una metodología.

Tabla 5.1. Resultados

Variables	Excelente	Muy Bien	Bien	Mal	Pésimo	TOTAL
Conocimiento de los programas	23%	1%	2%	2%	72%	100%
Grado de satisfacción del ciudadano	15%	1%	3%	2%	79%	100%
Percepción sobre ejecución de los programas	12%	2%	6%	4%	76%	100%

Conocimiento de los programas	84	5	6	8	257	360
Grado de satisfacción del ciudadano	56	4	10	9	281	360
Percepción sobre ejecución de los programas	42	7	21	13	277	360

Los resultados obtenidos muestran que el 72.0% de los ciudadanos opinaron que tenían un pésimo conocimiento de los programas; el 79.0% tenía un pésimo grado de satisfacción y el 76.0% una pésima percepción sobre la ejecución de los programas.

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos sobre el conocimiento de los programas se presentan a continuación:

Tabla 5.2. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

	Conocimiento de los ciudadanos sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones					
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	27%	1%	3%	1%	68%	100%
La Campana	17%	0%	0%	1%	81%	100%
El Alambre	25%	0%	0%	0%	75%	100%
La Alberca	30%	3%	6%	3%	57%	100%
Las Animas	22%	1%	5%	4%	68%	100%
Matzacintla	28%	1%	2%	1%	68%	100%
Palo Verde	34%	1%	4%	0%	61%	100%
La Polvareda	38%	3%	1%	0%	58%	100%
La Reforma	25%	1%	3%	3%	68%	100%

Los resultados obtenidos muestran que para la variable sobre el conocimiento de los ciudadanos sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones se tenía un pésimo conocimiento de los programas para Landa de Matamoros 68.0%, La Campana 81.0%, El Alambre 75.0%, La Alberca 57.0%, Las Ánimas 68.0%, Matzacintla 68.0%, Palo Verde 61.0%, La Polvadera 58.0% y La Reforma 68.0%.

Tabla 5.3. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

	Conocimiento de los ciudadanos sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones					Total
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	
Landa de Matamoros	52	3	7	2	133	196
La Campana	2	0	0	0	11	14
El Alambre	1	0	0	0	2	3
La Alberca	7	1	1	1	14	24
Las Animas	5	0	1	1	16	24
Matzacintla	5	0	0	0	13	19
Palo Verde	6	0	1	0	11	18
La Polvadera	3	0	0	0	4	7
La Reforma	14	1	2	2	37	55
						360

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones se presentan a continuación:

Tabla 5.4. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

	Grado de satisfacción de los ciudadanos sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones					
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	19%	1%	3%	2%	75%	100%
La Campana	3%	0%	1%	0%	96%	100%
El Alambre	11%	1%	0%	0%	88%	100%
La Alberca	14%	1%	3%	4%	77%	100%
Las Animas	13%	2%	7%	2%	77%	100%
Matzacintla	11%	0%	0%	1%	88%	100%
Palo Verde	18%	0%	1%	0%	80%	100%
La Polvareda	17%	0%	0%	1%	83%	100%
La Reforma	15%	2%	4%	3%	77%	100%

Los resultados obtenidos muestran que para la variable sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre las obras y bienes que otorgaron los programas de la Estrategia de Microrregiones se tenía un pésimo grado de satisfacción sobre las obras y bienes que recibieron para Landa de Matamoros 75.0%, La Campana 96.0%, El Alambre 88.0%, La Alberca 77.0%, Las Ánimas 77.0%, Matzacintla 88.0%, Palo Verde 80.0%, La Polvadera 83.0% y La Reforma 77.0%.

Tabla 5.5. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

Grado de satisfacción de los ciudadanos sobre las obras y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones						
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	38	1	6	4	148	196
La Campana	0	0	0	0	13	14
El Alambre	0	0	0	0	3	3
La Alberca	3	0	1	1	19	24
Las Animas	3	0	2	1	18	24
Matzacintla	2	0	0	0	17	19
Palo Verde	3	0	0	0	14	18
La Polvareda	1	0	0	0	6	7
La Reforma	8	1	2	2	42	55
						360

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos sobre percepción de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas, estructura administrativa del CEC se presentan a continuación:

Tabla 5.6. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

	Percepción de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas, estructura administrativa del CEC.					
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	11%	2%	7%	4%	75%	100%
La Campana	6%	1%	6%	1%	86%	100%
El Alambre	7%	3%	3%	7%	80%	100%
La Alberca	11%	3%	8%	7%	72%	100%
Las Animas	21%	4%	8%	3%	64%	100%
Matzacintla	13%	4%	7%	2%	74%	100%
Palo Verde	11%	2%	6%	2%	79%	100%
La Polvareda	7%	4%	11%	3%	74%	100%
La Reforma	11%	3%	6%	5%	74%	100%

Los resultados obtenidos muestran que para la variable sobre la percepción de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas, estructura administrativa del CEC se tenía un pésima percepción sobre la ejecución de los programas para Landa de Matamoros 75.0%, La Campana 86.0%, El Alambre 80.0%, La Alberca 72.0%, Las Ánimas 64.0%, Matzacintla 74.0%, Palo Verde 79.0%, La Polvadera 74.0% y La Reforma 74.0%.

Tabla 5.7. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

Percepción de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas, estructura administrativa del CEC.						
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	23	5	14	7	148	196
La Campana	1	0	1	0	12	14
El Alambre	0	0	0	0	2	3
La Alberca	3	1	2	2	17	24
Las Animas	5	1	2	1	15	24
Matzacintla	3	1	1	0	14	19
Palo Verde	2	0	1	0	14	18
La Polvareda	1	0	1	0	5	7
La Reforma	6	2	3	3	41	55
						360

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos sobre la participación en la rendición de cuentas de los programas de la Estrategia de Microrregiones se presentan a continuación:

Tabla 5.8. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

	Participación en la rendición de cuentas de los programas de la Estrategia de Microrregiones					
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	16%	0%	1%	2%	82%	100%
La Campana	14%	0%	0%	0%	86%	100%
El Alambre	33%	0%	0%	0%	67%	100%
La Alberca	21%	0%	4%	8%	67%	100%
Las Animas	46%	0%	6%	4%	44%	100%
Matzacintla	16%	0%	0%	0%	84%	100%
Palo Verde	28%	0%	0%	0%	72%	100%
La Polvareda	14%	0%	0%	0%	86%	100%
La Reforma	24%	2%	2%	2%	71%	100%

Los resultados obtenidos muestran que para la variable sobre la participación en la rendición de cuentas de los programas de la Estrategia de Microrregiones se tenía un pésima participación en los programas para Landa de Matamoros 82.0%, La Campana 86.0%, El Alambre 67.0%, La Alberca 67.0%, Las Ánimas 44.0%, Matzacintla 84.0%, Palo Verde 72.0%, La Polvadera 86.0% y La Reforma 71.0%.

Tabla 5.9. Resultados de la encuesta realizada en el municipio de Landa de Matamoros

Participación en la rendición de cuentas de los programas de la Estrategia de Microrregiones						
	Excelente	Muy bien	Bien	Mal	Pésimo	Total
Landa de Matamoros	31	1	2	3	160	196
La Campana	2	0	0	0	12	14
El Alambre	1	0	0	0	2	3
La Alberca	5	0	1	2	16	24
Las Animas	11	0	2	1	11	24
Matzacintla	3	0	0	0	16	19
Palo Verde	5	0	0	0	13	18
La Polvareda	1	0	0	0	6	7
La Reforma	13	1	1	1	39	55
						360

Los
resul
tado
s de

los datos analizados son los siguientes: se realizaron 360 encuestas a igual número de entrevistados, de los cuales 104 correspondieron al género masculino y 256 al género femenino. La edad promedio de los encuestados fue de 44 años y preponderantemente su ocupación es el hogar, como sigue:

Tabla 5.10. Encuestas y demográficos por localidad y áreas de influencia

Localidad o área	Encuestas	Masculino	Femenino	Edad promedio
Landa de Matamoros	196	62	134	41
La Campana	14	4	10	41
El Alambre	3	0	3	41
La Alberca	24	8	16	48
Las Ánimas	24	7	17	48
Matzacintla	19	6	13	43
Palo Verde	18	5	13	42
La Polvareda	7	3	4	52
La Reforma	55	9	46	47
Total	360	104	256	44

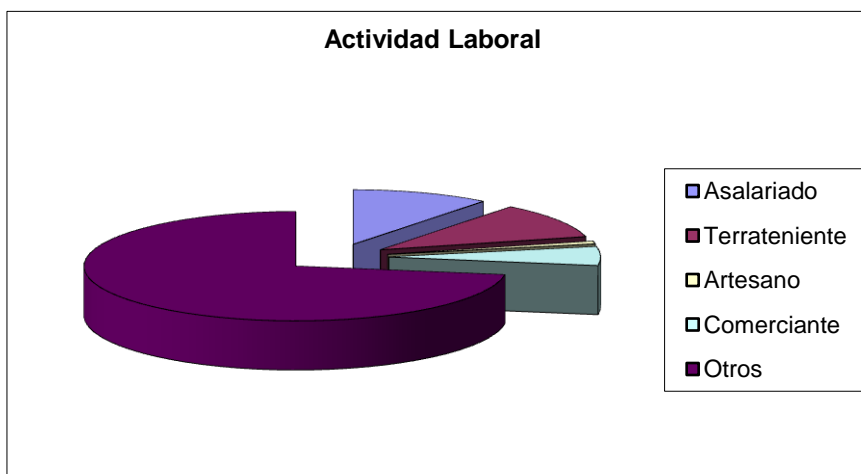
Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.11. Actividad boral

Localidad o área	Asalariado	Terrateniente	Artesano	Comerciante	Otros	Total
Landa de Matamoros	24	17	1	13	141	196
La Campana	0	3	1	0	10	14
El Alambre	0	0	0	0	3	3
La Alberca	2	4	1	2	15	24
Las Ánimas	2	5	0	0	17	24
Matzacintla	3	2	0	2	12	19
Palo Verde	2	1	0	2	13	18
La Polvareda	1	1	0	1	4	7
La Reforma	4	5	0	0	46	55
Total	38	38	3	20	261	360

Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

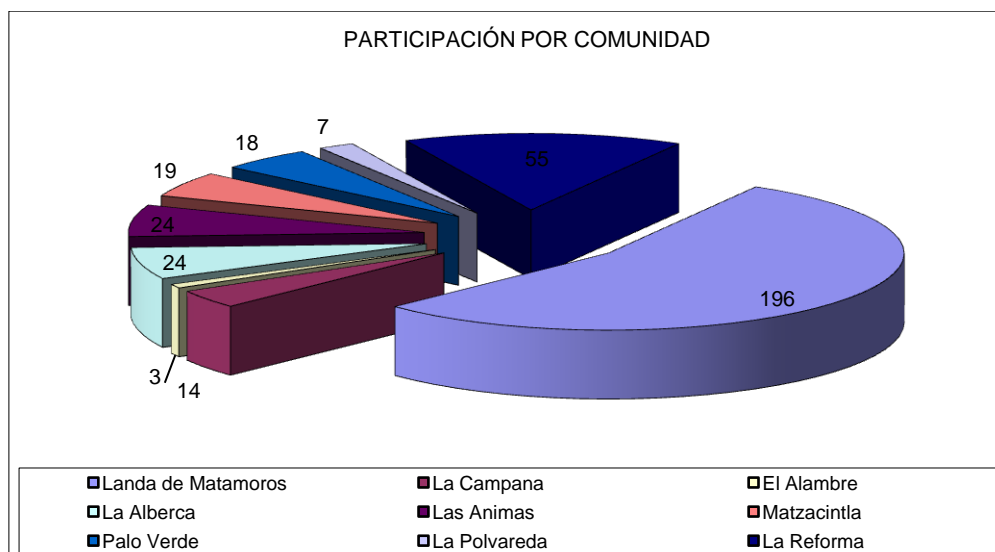
Grafica 5.1. Encuesta a beneficiarios del CEC Landa



Se refleja la preponderancia de ocupación en otros, que integra actividad laboral no remunerada, como el hogar y la desocupación por falta de empleo.

Grafica 5.2.

Número absoluto de encuestas por localidad y áreas de influencia

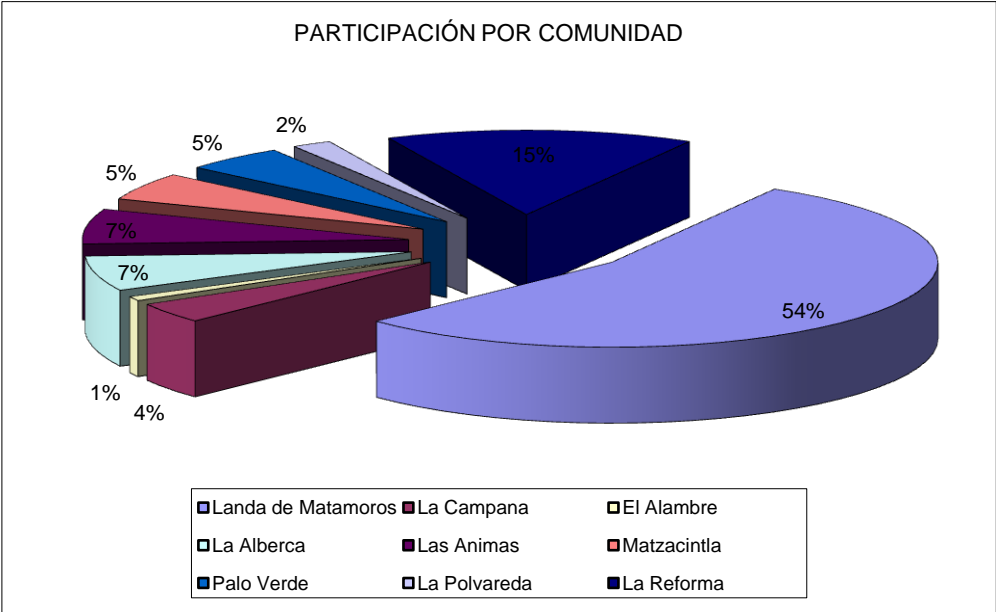


Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

En la localidad de Landa de Matamoros y en tres de sus áreas de influencia como La Reforma, La Alberca y Las Ánimas, se concentraron 299 encuestas de 360, que representan al 83.0% de los entrevistados.

Grafica 5.3.

Número relativo de encuestas por localidad y áreas de influencia

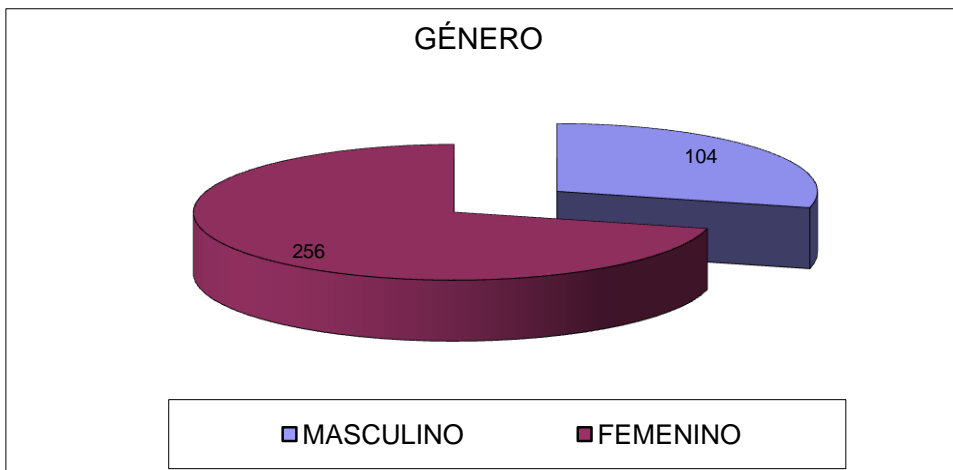


Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

El 83.0% de las encuestas se concentraron en la localidad de Landa de Matamoros y en tres de sus áreas de influencia; La Reforma, La Alberca y Las Ánimas.

Grafica 5.4.

Absoluto de encuestados por género

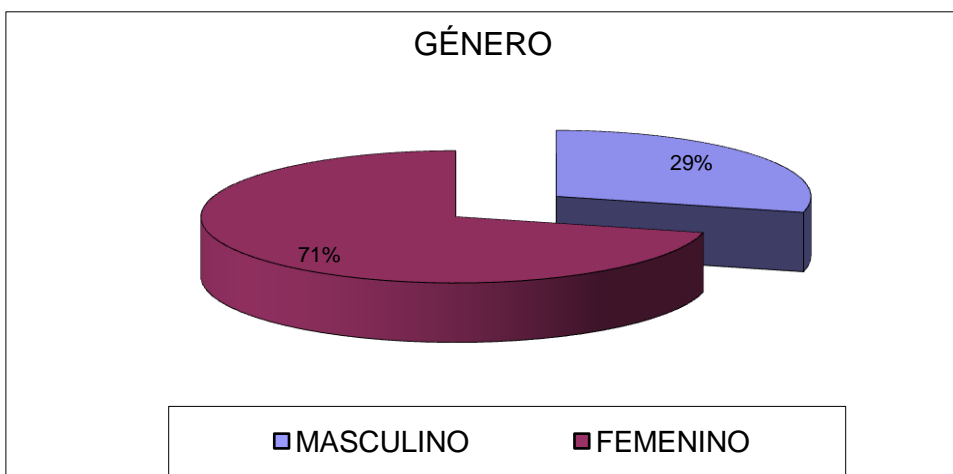


Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

De las 360 encuestas realizadas, 256 correspondieron al género femenino y 104 al género masculino.

Grafica 5.5.

Relativo de encuestados por género



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

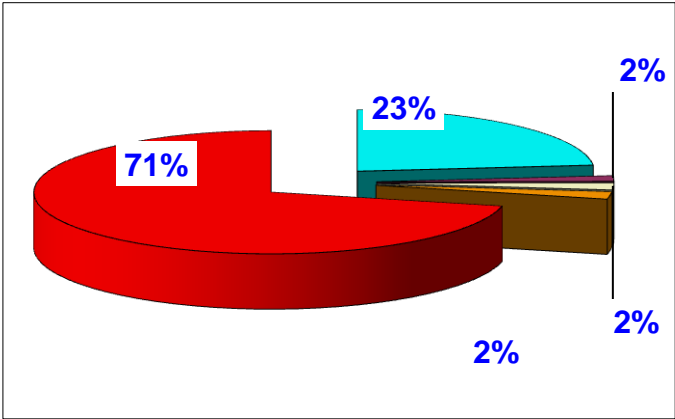
El 71.0% de las encuestas representan al género femenino y el 29.0% corresponden al masculino.

En las áreas de influencia existe una baja densidad de población joven y de niños, mismos que asisten a la escuela en la localidad Landa de Matamoros. También se resalta la frecuencia de niños con aparente síndrome de down.

5.5.1. Concentrado del Centro Estratégico “Landa”

Grafica 5.6.

Concentrado; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.12.

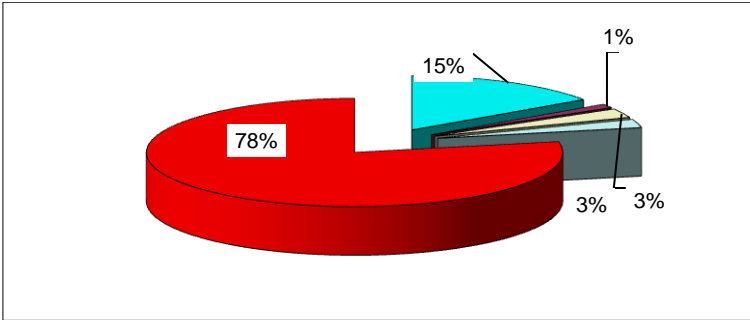
1	575	23%
2	36	1%
3	45	2%
4	47	2%
5	1752	72%
TOTAL	2455	100%

El 72.0% de los ciudadanos de la localidad de Landa de Matamoros y las ocho áreas de influencia, materia de estudio, expresan “No” tener conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones: Desarrollo Local, Opciones Productivas, Iniciativa

Ciudadana, Atención a Jornaleros Agrícolas, Coinversión Social, Empleo Temporal, Desarrollo Humano Oportunidades, Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, Apoyo Alimentario, Abasto Rural, Regularización de la Tenencia de la Tierra, Abasto Social de Leche, Fomento de las Artesanías, Atención a los Adultos Mayores. El 23.0% de los encuestados manifestaron “Si” tener conocimiento de los programas y de los apoyos derivados. Otros, el 5.0%, los califican entre muy bien, bien y mal respectivamente.

Grafica 5.7.

Concentrado; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

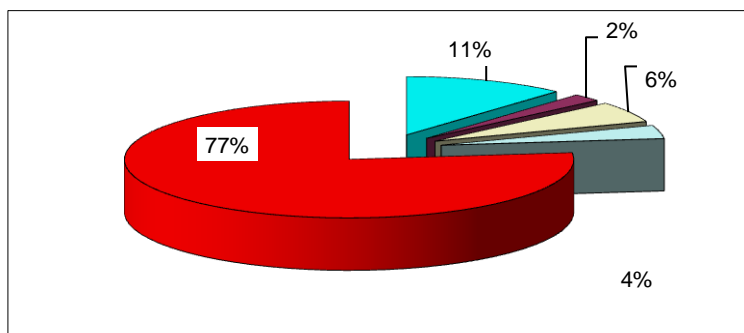
Tabla 5.13.

1	634	15%
2	48	1%
3	111	3%
4	102	2%
5	3205	79%
TOTAL	4100	100%

El 79.0% de los entrevistados se manifiestan con un “Pésimo” respecto al grado de satisfacción que tienen sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 15.0% manifiestan “Si” estar satisfechos. Otros, el 6.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal respectivamente.

Grafica 5.8.

Concentrado. Percepción sobre la ejecución de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.14.

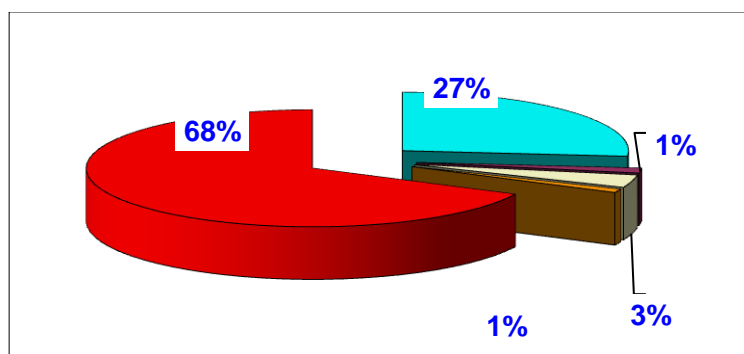
1	191	12%
2	34	2%
3	95	6%
4	60	4%
5	1260	76%
TOTAL	1640	100%

El 76.0% de los entrevistados manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa y participación del Centro Estratégico Comunitario “Landa” . El 12.0 % percibe “Excelencia”. Otros, el 12.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal respectivamente.

5.5.2. Localidad: Landa de Matamoros

Grafica 5.9.

Lada de Matamoros; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

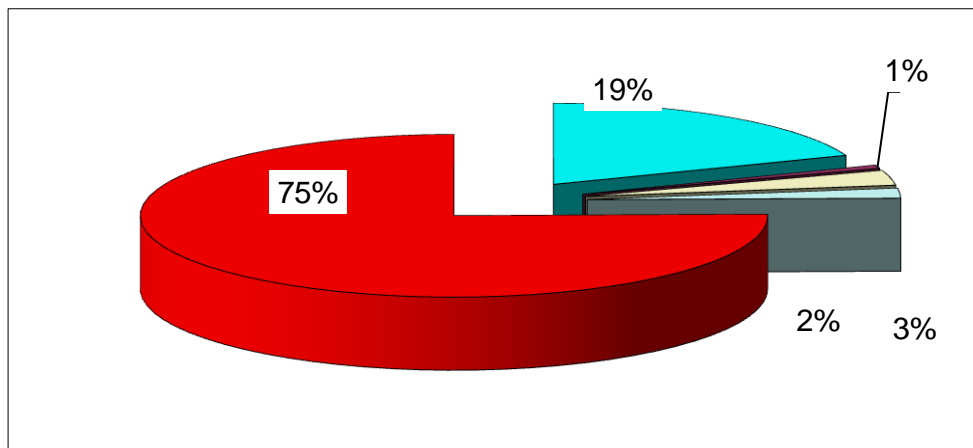
Tabla 5.15.

1	778	27%
2	40	1%
3	101	3%
4	29	1%
5	1985	68%
TOTAL	2933	100%

El 68.0% de los ciudadanos entrevistados de la localidad de Landa de Matamoros, expresan “No” tener conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 27.0% de los encuestados manifestaron “Si” tener conocimiento. Otros, el 5.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.10.

Landa de Matamoros; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.16

1	939	19%
2	32	1%
3	145	3%
4	96	2%
5	3688	75%
TOTAL	4900	100%

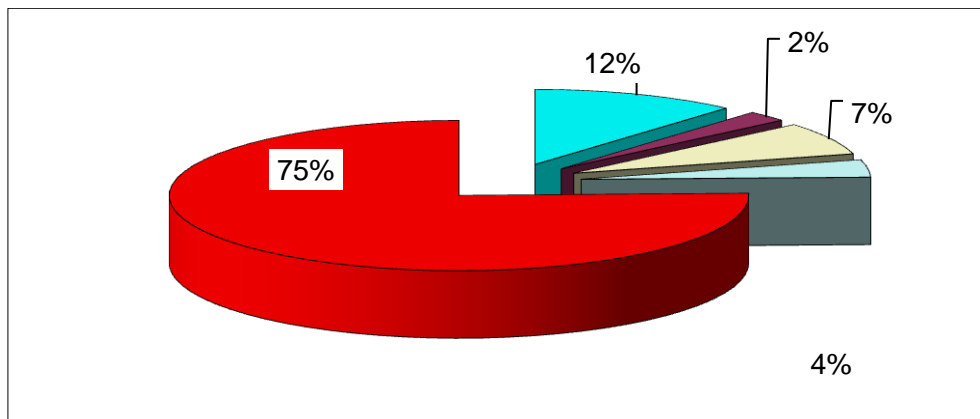
El 75.0% de los ciudadanos entrevistados de la localidad de Landa de Matamoros, expresan un “Pésimo” al grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 19.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. El 6.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

Tabla 5.17.

1	225	11%
2	45	2%
3	138	7%
4	73	4%
5	1478	76%
TOTAL	1959	100%

Grafica 5.11.

Landa de Matamoros; Percepción sobre la ejecución de programas



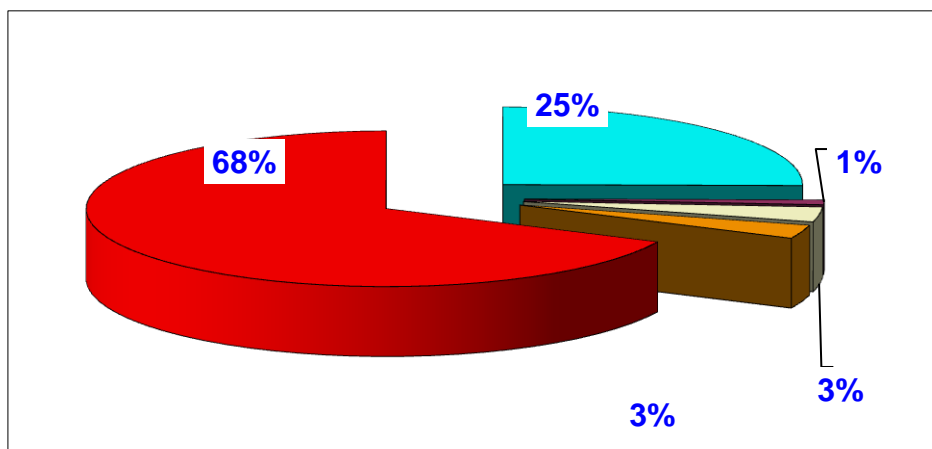
Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

El 76.0% de los ciudadanos encuestados de Landa de Matamoros, manifestaron “Pésimo” a la percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 11.0% percibe “Excelencia” en la ejecución . Otros, el 13.0% los califican entre muy bien, bien y mal.

5.5.3. Área de influencia: La Reforma

Grafica 5.12.

La Reforma; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

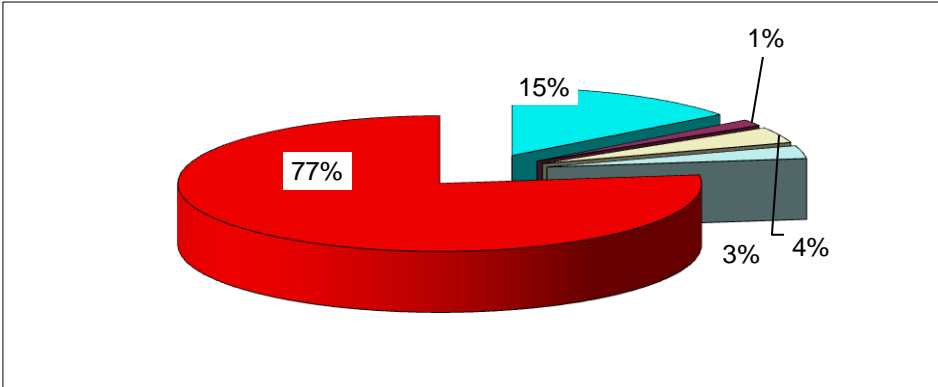
Tabla 5.18.

1	206	25%
2	8	1%
3	25	3%
4	23	3%
5	556	68%
TOTAL	818	100%

El 68.0% de los ciudadanos de la localidad de La Reforma, expresan “Pésimo” conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 25.0% de los encuestados manifestaron “Excelente”. Otros, el 7.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.13.

La Reforma; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

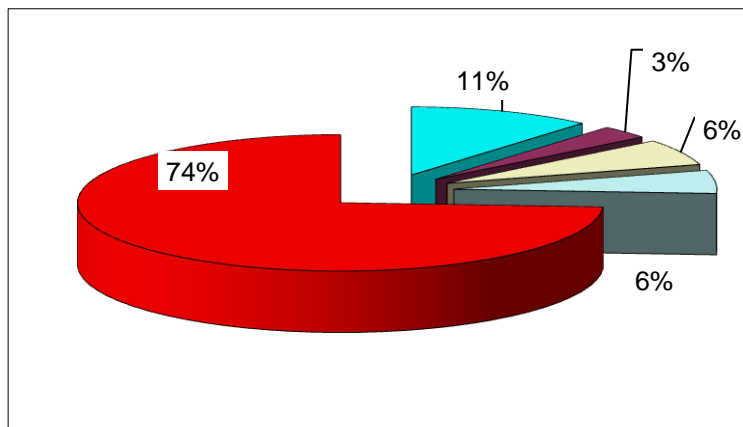
1	201	15%
2	21	2%
3	52	4%
4	42	3%
5	1059	76%
TOTAL	1375	100%

Tabla 5.19.

El 76.0% de los ciudadanos entrevistados de la localidad La Reforma, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 15.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 13.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.14.

La Reforma; Percepción sobre la ejecución de programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.20.

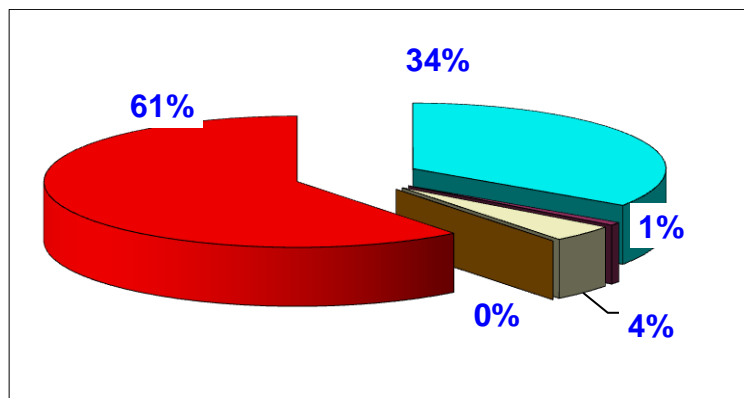
1	62	11%
2	17	3%
3	34	6%
4	30	5%
5	407	75%
TOTAL	550	100%

El 75.0% de los ciudadanos entrevistados de La Reforma, manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 11.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 14.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

5.5.4. Área de influencia: Palo Verde

Grafica 5.15.

Palo Verde; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

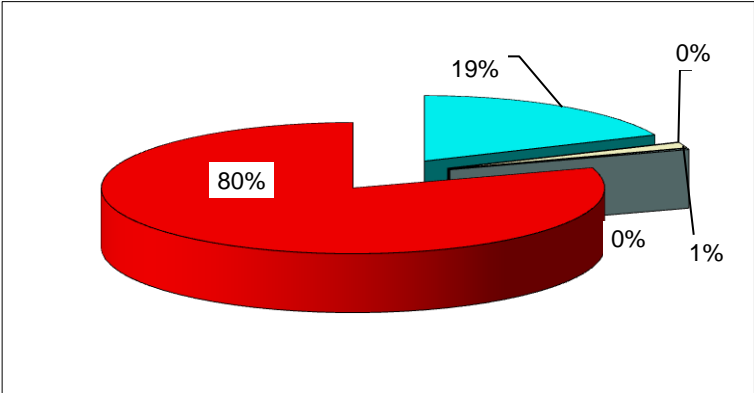
Tabla 5.21.

1	91	34%
2	2	1%
3	11	4%
4	0	0%
5	160	61%
TOTAL	264	100%

El 61.0% de los ciudadanos entrevistados de la localidad de Palo Verde, manifestaron “Pésimo” conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 34.0% de los encuestados expresaron “Excelente” conocimiento. Otros, el 5.0% restante los califica entre muy bien y bien.

Grafica 5.16.

Palo Verde; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

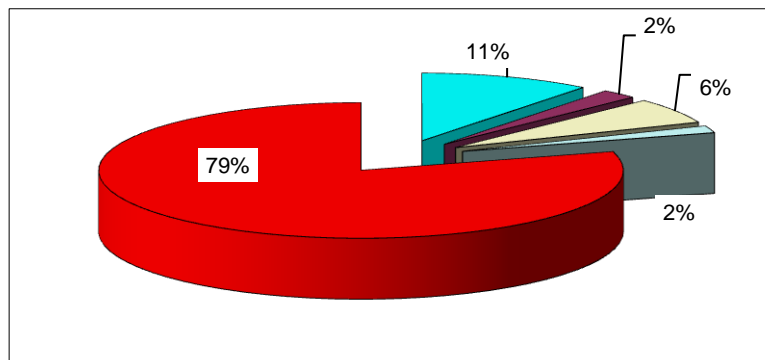
Tabla 5.22.

1	83	18%
2	0	0%
3	6	1%
4	1	0%
5	360	81%
TOTAL	450	100%

El 81.0% de los ciudadanos entrevistados de la localidad de Palo Verde, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 18.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 1.0% restante los califica bien.

Grafica 5.17.

Palo Verde; Percepción sobre la ejecución de programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.23.

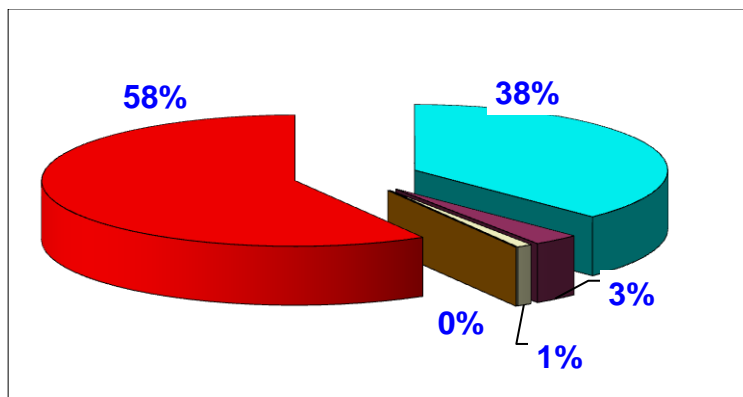
1	19	11%
2	4	2%
3	11	6%
4	3	2%
5	143	79%
TOTAL	180	100%

El 79.0% de los ciudadanos entrevistados de Palo Verde, manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 11.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 10.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

5.5.5. Área de influencia: La Polvareda

Grafica 5.18.

Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.24.

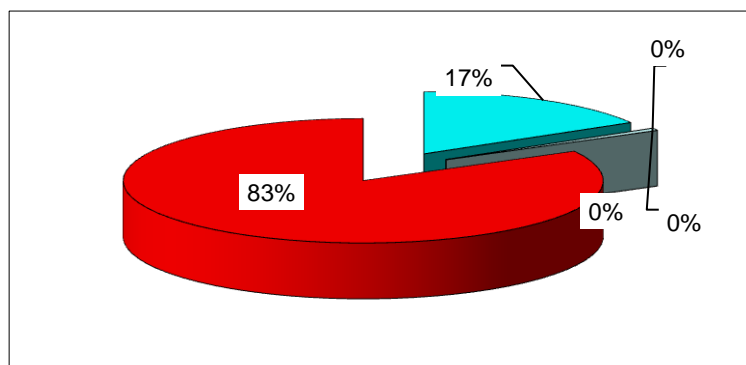
1	38	38%
2	3	3%
3	1	1%
4	0	0%
5	59	58%
TOTAL	101	100%

El 58.0% de los La Polvareda, los programas de la los encuestados Otros, el 4.0%

ciudadanos entrevistados de la localidad expresaron “Pésimo” conocimiento sobre Estrategia de Microrregiones. El 38.0% de manifestaron “Excelente” conocimiento. restante los califica entre muy bien, bien.

Grafica 5.19.

La Polvareda; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.25.

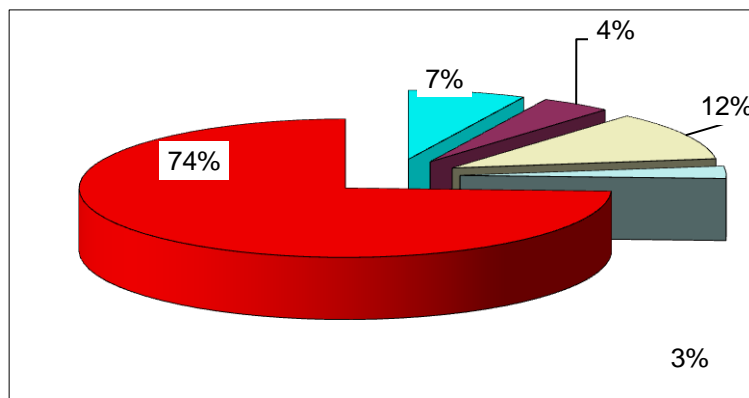
El 82.0% de los ciudadanos “La Polvareda”, expresan un sobre las obras, servicios y programas de la Estrategia de estar “Excelente” satisfechos. califican mal.

1	29	17%
2	0	0%
3	0	0%
4	1	1%
5	145	82%
TOTAL	175	100%

entrevistados de la localidad “Pésimo” grado de satisfacción bienes que otorgan los Microrregiones. El 17.0% dicen Otros, el 1.0% restante los

Grafica 5.20.

La Polvareda; Percepción sobre la ejecución de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.26.

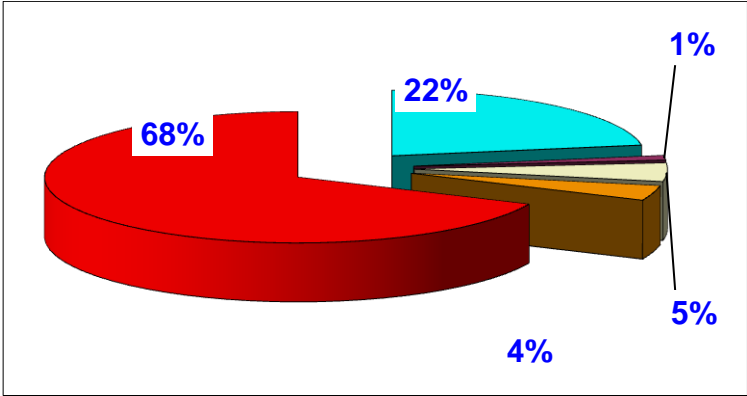
1	5	7%
2	3	4%
3	8	11%
4	2	3%
5	52	75%
TOTAL	70	100%

El 75.0% de los ciudadanos entrevistados perteneciente a la localidad de “La Polvareda”, manifestaron “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 7.0% percibe “Excelencia” en la ejecución de programas y en la estructura administrativa . Otros, el 15.0% restante los califica entre muy bien, bien y el 3.0% mal.

5.5.6. Área de influencia: Las Ánimas

Grafica 5.21.

Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

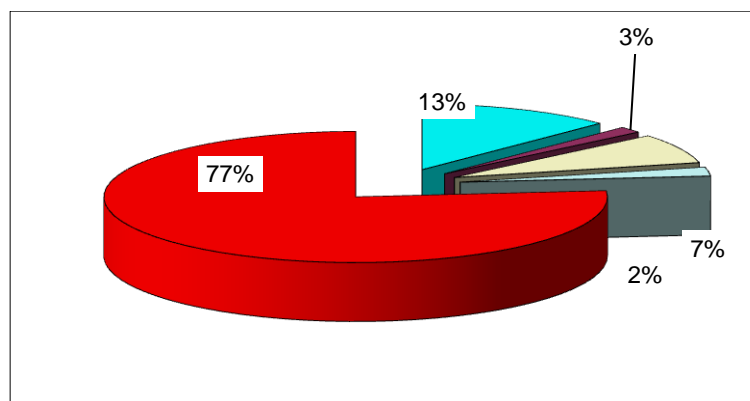
Tabla 5.27.

1	79	22%
2	4	1%
3	16	5%
4	13	4%
5	241	68%
TOTAL	353	100%

El 68.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de “Las Ánimas”, expresaron “Pésimo” conocimiento sobre los Programas de la Estrategia de Microrregiones. El 22.0% de los encuestados manifestaron “Excelente” conocimiento. Otros, el 10.0 % restante los califica entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.22.

Las Ánimas; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

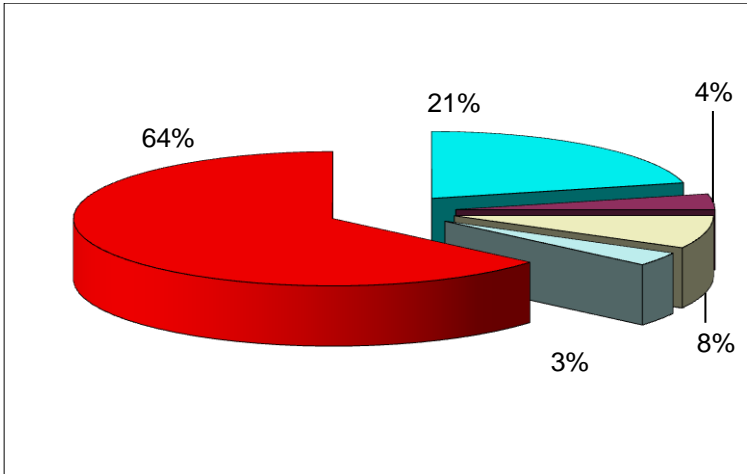
Tabla 5.28.

1	75	13%
2	9	2%
3	44	7%
4	13	2%
5	459	76%
TOTAL	600	100%

El 76.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a “Las Ánimas”, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 13.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 11.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.23.

Las Ánimas; Percepción sobre la ejecución de los programas



UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5. 29.

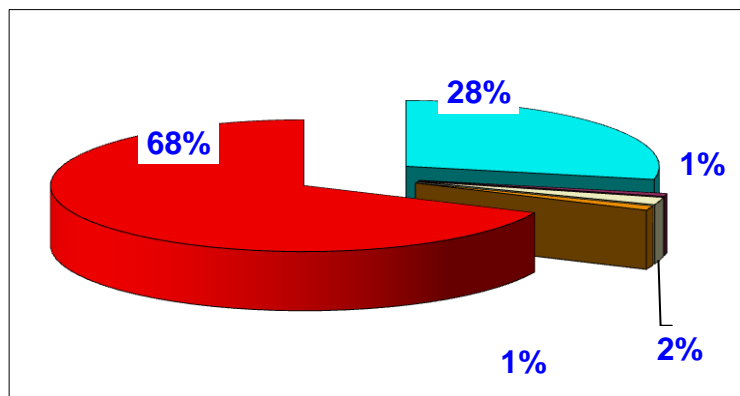
1	51	21%
2	9	4%
3	19	8%
4	8	3%
5	153	64%
TOTAL	240	100%

El 64.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a “Las Ánimas”, manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 21.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 15.0% restante los califica entre bien, muy bien y mal.

5.5.7. Área de influencia: Matzacintla

Grafica 5.24.

Matzacintla; Conocimiento de los programas



UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

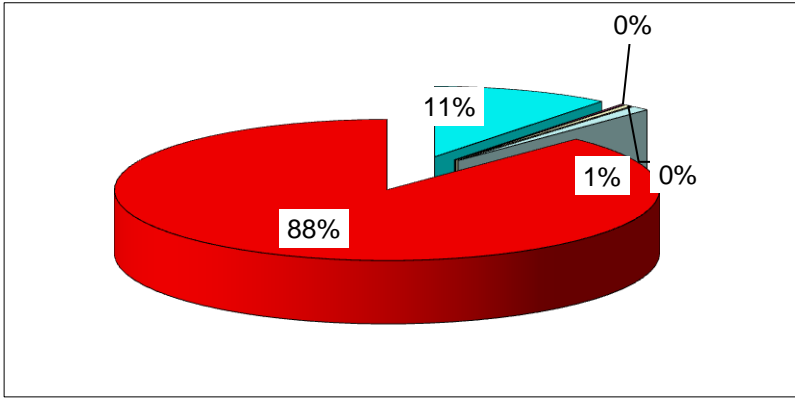
Tabla 5.30.

1	79	28%
2	2	1%
3	5	2%
4	3	1%
5	191	68%
TOTAL	280	100%

El 68.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de Matzacintla expresaron “Pésimo” conocimiento sobre los Programas de la Estrategia de Microrregiones. El 28.0% de los encuestados manifestaron “Excelente” conocimiento. Otros, el 4.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.25.

Matzacintla; Grado de satisfacción del ciudadano



UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.31.

1	50	11%
2	1	0%
3	2	0%
4	5	1%
5	417	88%
TOTAL	475	100%

El 88.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de Matzacintla, se expresan “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 11.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 1.0% restante los califican mal.

Grafica 5.26.

Matzacintla; Percepción sobre la ejecución de los programas

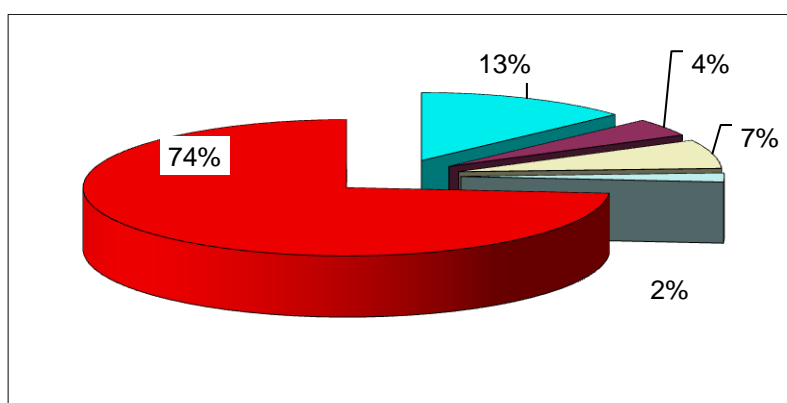


Tabla 5.32.

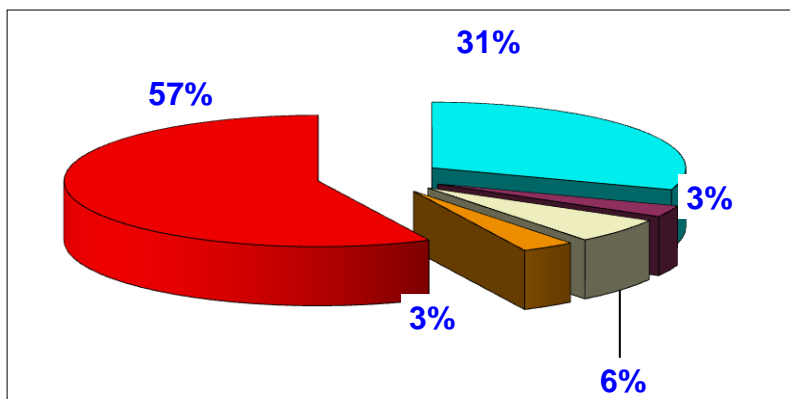
1	25	13%
2	8	4%
3	13	7%
4	4	2%
5	140	74%
TOTAL	190	100%

El 74.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de Matzacintla, manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 13.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 13.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

5.5.8. Área de influencia: La Alberca

Grafica 5.27.

La Alberca; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

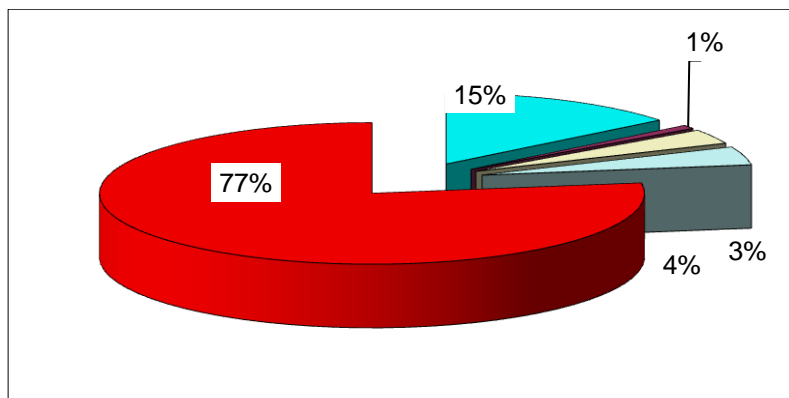
Tabla 5.33.

1	108	30%
2	10	3%
3	22	6%
4	12	3%
5	203	58%
TOTAL	355	100%

El 58.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de la Alberca, expresaron “Pésimo” conocimiento sobre los Programas de la Estrategia de Microrregiones. Sólo el 30.0% de los encuestados manifestaron “Excelente” conocimiento de los programas y de los apoyos derivados. Otros, el 12.0% restante los califican en entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.28.

La Alberca; Grado de satisfacción del ciudadano



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

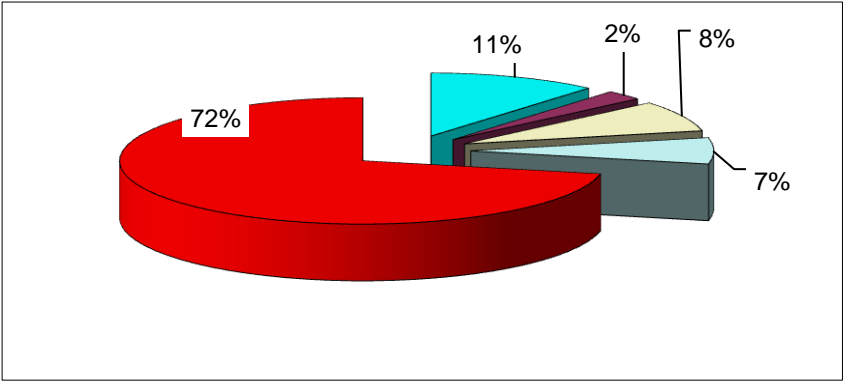
Tabla 5.34.

1	86	14%
2	5	1%
3	20	3%
4	25	4%
5	464	78%
TOTAL	600	100%

El 78.0% de los ciudadanos entrevistados perteneciente a la Alberca, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 14.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 8.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

Grafica 5.29.

La Alberca; Percepción sobre la ejecución de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.35.

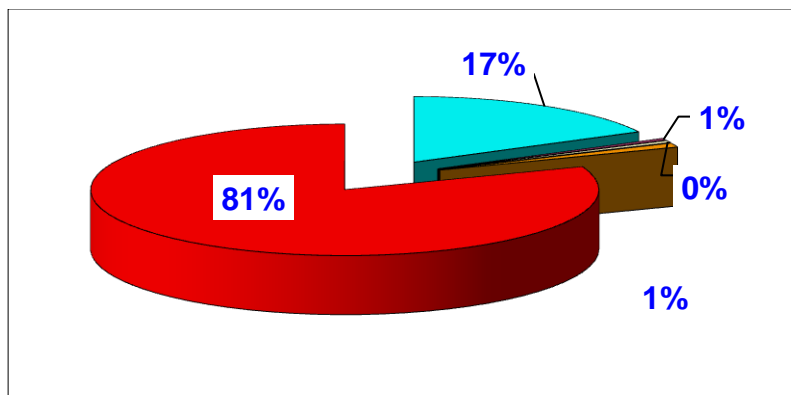
1	27	11%
2	6	3%
3	19	8%
4	16	7%
5	172	71%
TOTAL	240	100%

El 71.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de la Alberca, manifestaron “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 11.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 18.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

5.5.9. Área de influencia: La Campana

Grafica 5.30.

La Campana; Conocimiento de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

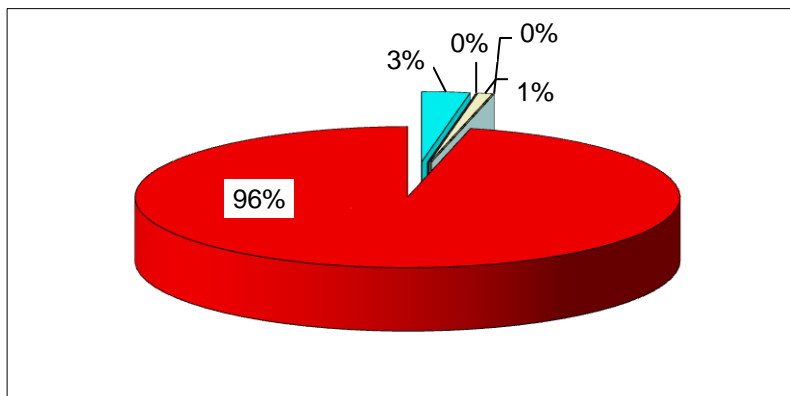
Tabla 5.36.

1	35	17%
2	1	0%
3	1	0%
4	2	1%
5	163	82%
TOTAL	202	100%

El 82.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de la Campana, expresaron “Pésimo” conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 17.0% de los encuestados manifestaron “Excelente” conocimiento. Otros, el 1.0% restante los califican mal.

Grafica 5.31.

La Campana; Grado de satisfacción del ciudadano



Fuente: UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

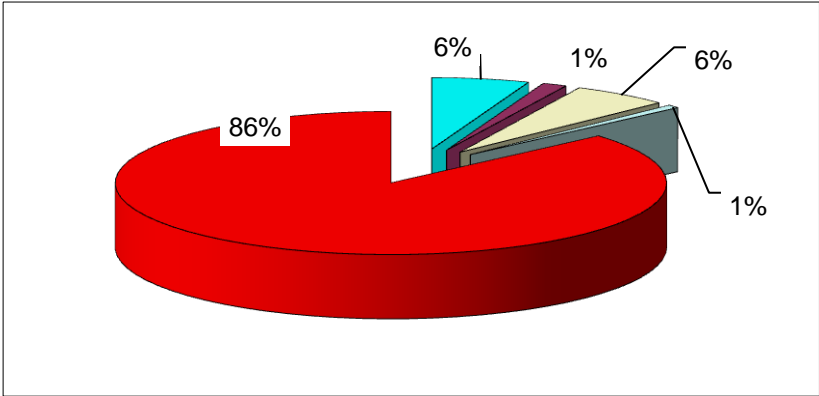
Tabla 5.37.

1	10	3%
2	0	0%
3	3	1%
4	0	0%
5	337	96%
TOTAL	350	100%

El 96.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de la Campana, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 3.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 1.0% restante los califican bien.

Grafica 5.32.

La Campana; Percepción sobre la ejecución de los programas



Fuente: UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.38.

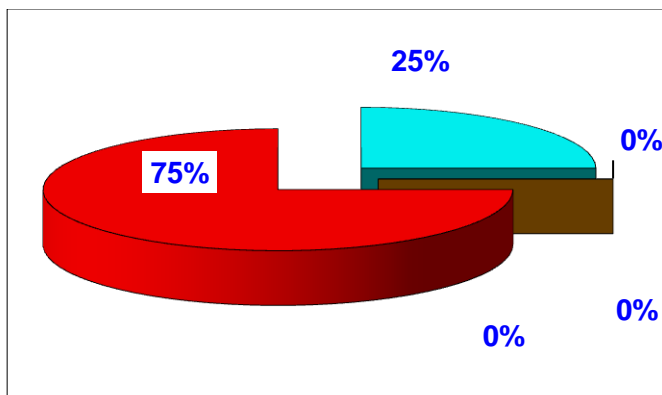
1	8	6%
2	2	1%
3	8	6%
4	1	1%
5	121	86%
TOTAL	140	100%

El 86.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad de “La Campana”, manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 6.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 8.0% restante los califica entre muy bien, bien y mal.

5.5.10. Área de influencia: El Alambre

Grafica 5.33.

El Alambre; Conocimiento de los programas



Fuente: UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

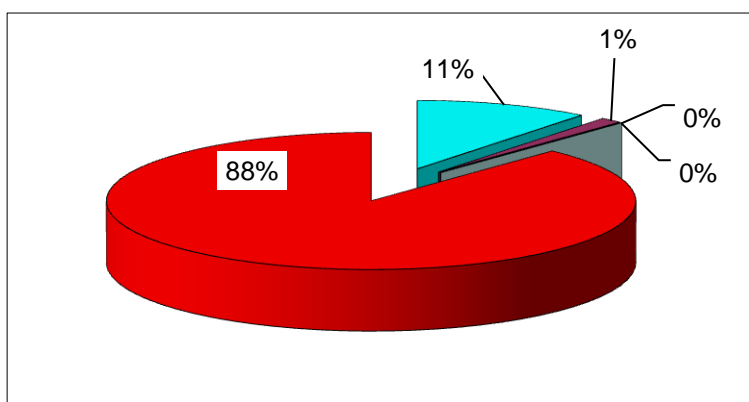
Tabla 5.39.

1	10	25%
2	0	0%
3	0	0%
4	0	0%
5	30	75%
TOTAL	40	100%

El 75.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad “El Alambre”, manifestaron “Pésimo” conocimiento sobre los Programas de la Estrategia de Microrregiones. El 25.0% de los encuestados manifestaron “Excelente” conocimiento.

Grafica 5.34.

El Alambre; Grado de satisfacción del ciudadano



Fuente: UAQ, Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

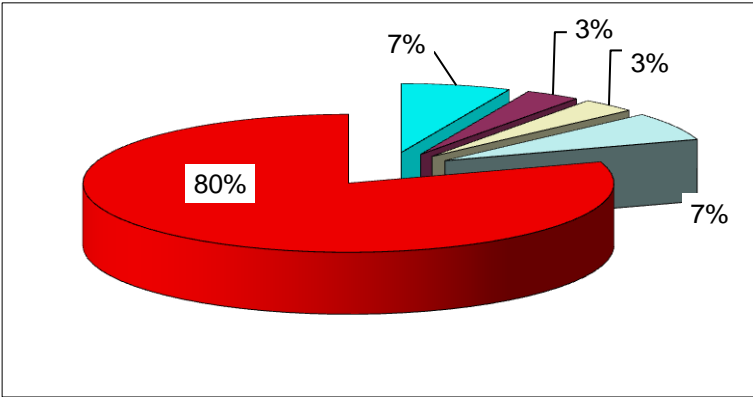
Tabla 5.40.

1	8	11%
2	1	1%
3	0	0%
4	0	0%
5	66	88%
TOTAL	75	100%

El 88.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad “El Alambre”, expresan un “Pésimo” grado de satisfacción sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones. El 11.0% dicen estar “Excelente” satisfechos. Otros, el 1.0% restante los califico de muy bien.

Grafica 5.35.

El Alambre; Percepción sobre la ejecución de los programas



Encuesta a beneficiarios del CEC Landa

Tabla 5.41.

1	2	7%
2	1	3%
3	1	3%
4	2	7%
5	24	80%
TOTAL	30	100%

El 80.0% de los ciudadanos entrevistados pertenecientes a la localidad “El Alambre” manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa del Centro Estratégico Comunitario “Landa”. El 7.0% percibe “Excelencia”. Otros, el 13.0% restante los califican entre muy bien, bien y mal.

5.6. Conclusiones

1. El 72.0% de los ciudadanos encuestados de la localidad de Landa de Matamoros y sus ocho áreas de influencia, es decir, 257 personas, materia de estudio, expresan “No” tener conocimiento sobre los programas de la Estrategia de Microrregiones: Desarrollo Local, Opciones Productivas, Iniciativa Ciudadana, Atención a Jornaleros Agrícolas, Coinversión Social, Empleo Temporal, Desarrollo Humano Oportunidades, Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, Apoyo Alimentario, Abasto Rural, Regularización de la Tenencia de la Tierra, Abasto Social de Leche, Fomento de las Artesanías, Atención a los Adultos Mayores; lo que refleja deficiencias en la difusión por parte de las autoridades competentes.
2. El 79.0% de los entrevistados, es decir, 281 personas, se manifiestan con un “Pésimo” respecto al grado de satisfacción que tienen sobre las obras, servicios y bienes que otorgan los programas de la Estrategia de Microrregiones; lo cual es evidencia del nulo impacto económico y social alcanzado
3. El 76.0% de los entrevistados, es decir, 277 manifestaron una “Pésima” percepción respecto de la ejecución de los programas, y la estructura administrativa y participación del Centro Estratégico Comunitario “Landa”; lo que se traduce en deficiencias en los logros para la ejecución de programas y por consiguiente en la estructura del propio CEC.
4. El 90.1% de los entrevistados, es decir, 326 manifestaron una “Pésima” en la participación de solicitud de obras, así como en el mantenimiento, conservación, operación y vigilancia en dichas obras; lo que provoca la discrecionalidad de la autoridad competente en la realización de las obras.

5. El 76.4 de los entrevistados, es decir, 275 manifestaron un “Pésimo” en relación a la rendición de cuentas de las obras realizadas con motivo de los programas de la Estrategia de Microrregiones.

6. En las áreas de influencia, se encontró hasta con un 40.0% en promedio de hogares sin habitar, producto de la emigración de sus pobladores hacia otras localidades del Estado, de la República Mexicana o para los Estados Unidos de Norteamérica, destacándose que los habitantes que aún permanecen asentados, no reflejan beneficios materiales visibles provenientes de estos emigrantes o de apoyos institucionales nacionales o internacionales, tanto en lo individual como a nivel comunidad.

7. En el año 2005, los programas de mayor impacto económico y social en el Centro Estratégico Comunitario de “Landa” fueron:
 - Desarrollo Humano Oportunidades
 - Abasto Social de Leche (LICONSA)

Bibliografía

- Abrahamsson, B. 1977. *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills: Sage.
- Aguilar, L. 1989. *Weber: la idea de ciencia social*. México: UNAM- Porrúa.
- Albrow, M. 1970. *Bureaucracy*, New York: Praeger.
- Aldrich, H. 1972. *Technology and Organizational Structure: a Re-examination of the Findings of the Aston Group*. *Administrative Science Quarterly*. 17.26-43. y Muller, S. 1982. *The Evolution of Organizational Forms: Technology, Coordination, and Control*. *Research in Organizational Behavior*. 4.150-176.
- Arellano, D., Y E. Cabrero. 1994. *Reforma do Estado no México: Novas Relacones Estado-Sociedad. Alcances e Limites do Programa Nacional de Solidaridade*. *Revista de Administracao Pública*. 28.57-65.
- Arrow, K. S. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Astley, G. 1985. *The Two Ecologies: Population and Community Perspectives on Organizational Evolution*. *Administrative Science Quarterly*. 30.224-41.
- Barker, S. 1957. *Induction and Hypothesis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press. 1994. *Total quality management in government: a practical guide for the real world*. California: University of California Press.
- Belfour, D., Y W Mesaros. 1994. *Connecting me Local Narratives: Public Adrnistration as a Hermeneutic Science*. *Public Administration Review*. 54.310-320.

- Blais, A., Y S. Dion, (Eds). 1993. *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blau, P., Y R. Schoenherr. 1971. *The Structure of Organization*. Nueva York: Basic Books.
- Bogdan, R., Y S. Taylor. 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Bohman, J. 1991. *New Philosophy o/ Social Science*. Cambridge: MIT Press.
- Bozeman, B. 1993. *Public Management Theory: the State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brewer, G., Y P. de Leon. 1983. *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood: The Dorsey Press.
- Britan, G. 1981. *Bureaucracy and Innovation. An ethnography of policy change*. Beverly Hills: Sage.
- Broek, J. 1975. *Public Choice. Países bajos: Lower Academic Pub*.
- Buchanan, J., y R. Tollison. 1972. *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*. Michigan: University of Michigan Press. y G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabrero, E. 1995. *La Nueva Gestión Municipal en México*. México: CIDE -A. M. Porrúa.
1996. *Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios Sobre la Gestión Hacendaria Municipios Urbanos de México*. México: CIDE-M. A. Porrúa.

- Catsworth, J. 1990. Los Orígenes del Atraso. Nueve Ensayos de Historia Económica de México en los Siglos XVIII y XIX México: Alianza.
- Child, J. 1973. Predicting and Understanding Organization Structure. Administrative Science Quarterly. 18.168-85
- Clegg, S. 1990. Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World. Londres: Sage. ,y D. Dunkerlay. 1980. Organization, Class and Control. Londres: Routledge and Keagan Paul.
- Codemuc. 1993. Folleto y Reglamento. Jalisco: Codemuc.
- Cohen, M. J. March, y J. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly. 17.1-25.
- Colombo, G., et al. 1991. Rereading America. Cultural Contexts far Critical Thinking and Writing. Boston: Bedford.
- Crozier, M. 1964. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press. , y E. Friedberg. 1977. The Actor and the System. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. 1989. Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press., y C. Lindblom. 1963. Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Process. Nueva York: Harper and Row.
- De Leon, P. 1978. Development and Diffusion of the Nuclear Power Reactor: a Comparative Analysis. Cambridge: Ballinger P. Company.
- Desarrollo Rural de Guanajuato A.C 1995. La Dignidad Compartida. México.

- Desveaux, J. 1995. *Designing Bureaucracies. Institutional Capacity and Large-scale Problem Solving*. Stanford: Stanford University Press.
- Dexter, L. 1970. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press.
- Dilulio, J., D. Garvey y D. Kettl. 1993. *Improving Government Performance. An Owner's Manual*. Washington D.C: The Brookings Institution. 1994. *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?* Washington D.C: The Brookings Institution.
- DIF. 1993. *Coordinación Operativa de la Red Móvil Nacional en el estado de San Luis Potosí*. México: DIF. 1995. *Historia y Antecedentes del DIF*. México: DIF.
- Dimovk, M. 1959. *Administrative Vitality, the Conflict with Bureaucracy*. Nueva York: Harper.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Duverger, M. 1959. *An Introduction to the Social Sciences*. Nueva York: Preager.
- Elster, J. 1979. *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge U. Press. 1983. *Sour Grapes. Studies in the subversion of rationality*. Londres: Cambridge University Press.
- Enteman, W. 1993. *Managerialism. The Emergence of a New Ideology*. Madison. University of Wisconsin Press.
- Escalante, E 1992. *Ciudadanos Imaginarios*. México: COLMEX.
- Feagin, J. 1991. *A Case for the Case Study*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Feldman, M. 1995. *Strategies for Interpreting Qualitative Data*. Thousand Oaks: Sage.
- Figueras, V. 1997. *Estudio de Caso: Nealtican*. Puebla. Tesina de Maestría. CIDE.
- Fox, C. y H. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration. Toward discourse*. Thousand Oaks: Sage.
- Friedrichs, J. y H. Ludtke. 1975. *Participant Observation. Theory and Practice*. Westmead: Saxon House/Lexington Books.
- Freeman, J. 1982. *Organizational life cycles and natural selection process*. *Research in Organizational Behavior*. 4.140-155.
- Friedberg, E. 1993. *Las cuatro dimensiones de la acción organizada*. *Gestión y Política Pública*. 11. 283-313.
- García, R. 1994. *Retos y Perspectivas de la Administración Municipal en México*. *Gestión y Política Pública*. 111. 40-50.
- García-Pelayo, M. 1974. *Burocracia y Tecocracia*. Madrid: Alianza.
- Garelick, H. 1971. *Modes of Irrationality*. Países Bajos: Martinus Nijhoff. The Hague.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Gobierno de Guanajuato. 1996. *Participación y organización social. Propuesta para la población y autoridades municipales de Guanajuato*. México: Gobierno de Guanajuato.

- Gobierno de San Luis Potosí. 1996. Programas Integrados de Inversión 1996. México: Gobierno de San Luis Potosí.
- Goldenberg, S. 1992. Thinking Methodologically. Nueva York: Harper Collins.
- González, P. 1981. The Fallacy of Social Science Research. Nueva York: Pergamon Papers.
- Gore, A. 1993. From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less. National Performance Review. Washington.
- Gouldner, A. 1948. Discussion of Industrial Sociology. The American Sociology Review. XIII. 396-400.
- Greenberg, M. 1970. Bureaucracy and Development: a Mexican Case Study. Lexington: Lexington Books.
- Guzmán, A. 1998. Estudio de caso: Amanalco. Estado de México. Tesina de Maestría. CIDE.
- Hage, J. 1965. An Axiomatic Theory of Organizations. Administrative Science Quarterly. 10.289-320.
- Hage, J. y M. Aiken. 1970. Social Change in Complex Organizations. Nueva York: Random House.
- Hall, R. 1962. Intraorganizational Structure Variation: Application of the Bureaucratic Model. Administrative Science Quarterly. 7.295-308.
- Hall, R., Haas y N. Johnson. 1967. Organizational Size, Complexity and Formalization. American Sociological Review.32.903-12.

- Hannan, H. Y J. Freeman. 1977. The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*. 82.929-64.
- Hardin, R. 1982. *Collective Action*. Washington D.C.: Resources for the Future Press.
- Hecló, H. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Hempel, C. 1966. *Philosophy of Natural Science*. Englewood Cliffs: Sage.
- Hisch, E. 1967. *Validity in Interpretation*. New Haven: Yale University Press.
- Hickson, D.J. et al. 1971. A Strategic Contingencies Theory of Interorganizational Power. *Administrative Science Quarterly*. 16.216-29.
- Hintze, Otto. 1968. *The State in Historical Perspective*. Boston: Little Brown.
- Holcombe, R. 1994. *The Economic Foundations of the Government*. Nueva York: New York University Press.
- Horkheimer, M. Y T. Adorno. 1972. *Dialectic of Enlightenment*. Londres: Allen Lane.
- Hume, D. 1964 [1886]. *A Treatise of Human Nature*. Aslen: Scientia Verlag.
- Hummel, Ralph. 1991. Stories Managers Tell: Why They are as Valid as Science. *Public Administration Review*. 51.
- INEGI. 1990. *Censo Nacional de Población 1990*. México: INEGI.
- INEGI. 1994. *Gobierno del estado de Veracruz. Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*. México: INEGI.

- James, L. et al. 1982. Causal Analysis. Assumptions. Models, and Data. Beverly Hills: Sage.
- Kamenka, E. 1989. Bureaucracy. New Perspectives on the Past. Oxford: Basil Blackwell.
- Katz, D., Y R. Kahn. 1966. The social Psychology of Organizations. Nueva York: John Wiley.
- Kettl, D. 1996. Civil Service Reform. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kranz, H. 1976. The Participatory Bureaucracy. Lexington: Lexington Books.
- King, G. et al. 1994. Designing Social Inquiry. Princeton: Princeton University Press.
- Krislov, S. y D. Rosenbloom. 1981. Representative Bureaucracy and the American Political System. Nueva York: Praeger.
- Kweit, M. Y R. Kweit. 1981. Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society. Nueva York: Praeger.
- Lasswell, H. Y A. Kaplan. 1950. Power and Society. New Haven: Yale University Press.
- Lawrence, P. Y J. Lorsch. 1967. Differentiation and Integration in Complex Organizations. Administrative Science Quarterly. 12.1-47.
- Lee, R. 1994. Modernization, Postmodernism and me Third World. Current Sociology. 42.
- Leenders, M. Y J. Erskine. 1973. Case Research: the Case Writing Process. Ontario: University of Wester Ontario.

- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lofland, J. 1971. *Analyzing Social Settings. A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont: Wasworth Publishing Co.
- Lombera, R. et al. 1995. *Cuquío en Camino. Hacia un nuevo municipalismo*. Jalisco.
- López- Portillo, J. 1981. *Quinto Informe de Gobierno*. México.
- Lorch, J. 1965. *Product Innovation and Organization*. Nueva York: MacMillan.
- Lovrich, N. Y M. Neiman. 1984. *Public Choice Theory in Public Administration. An Annotated Bibliography*. Nueva York: Garland Pub.
- Lynn, L. 1991. *The Budget-maximizing Bureaucrat: is There a Case?* in Blais, A., and S. Dion. *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Maclver, R. 1942. *Social Causation*. Nueva York: Harper Torchbooks.
- Maggee, B. 1973. *Karl Popper*. Nueva York: The Viking Press.
- March, J. y J. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marshall, C. y G. Rossman. 1995. *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- McCurdy, H. Y R. Cleary. 1984. *Why Can't we Resolve the Research Issue in Public Administration?* *Public Administration Review*.
- McLean, I. 1987. *Public Choice. An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.

Meier, K Politics and the Bureaucracy. Belmont: Wadsworth.

Merino, M. 1994. En busca de la democracia municipal. México: Colmex-M.A. Porrúa.

Merton, R. 1940. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces. XVIII.

Miles, M. Y M. Huberman. 1994. An Expanded Sourcebook of Qualitative Data Analysis.
Thousand Oaks: Sage.

Mises, L.V. 1944. Bureaucracy. New Haven: Yale University Press.

Mouzelis, Nicos. 1967. Organization and Bureaucracy. Chicago: Aldine Publishing Co.

Muller, D. 1979. Public Choice. Nueva York: Cambridge University Press.

Municipio de Tierra Blanca. 1996. Tierra Blanca. México: 2.

Needelman, M. Y C. Needelman. 1974. Guerrillas in the Bureaucracy. Nueva York: John
Wiley and Sons.

Neustadt, R. Y E. May. 1986. Thinking in Time. The Uses of History for Decision-makers.
Nueva York: The Free Press.

Niskanen, W A. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-
Atherton.

OCIJ. 1993. ¿Cómo estamos organizados en nuestra sociedad civil? Jalisco: CAMPO.

O'Hear, A. 1980. Karl Popper. Londres: Routledge & Kegan Paul.

- Osborne, D. 1988. *Laboratories of Democracy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Osorio, I. 1995. *¿Erradicación o Radicación de la Pobreza?* Chilpancingo: UAG.
- Ostrom, V. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Overman, S.E. y K.J. Boyd. 1994. Best Practice Research and Postbureaucratic Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4(1994).1.
- Parsons, T. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe: The Free Press.
- Pérez, G. 1998. *Caso Tuxpan, Morelia. Tesina de Maestría*. CIDE.
- Perrow, C. 1968. *The Effect of Technological Change on the Structure of Business Firms in* Roberts, B. *Industrial Relations: Contemporary Issues*. Londres: MacMillan.
- Pfeffer, J. 1981. *Power in Organizations*. Marshfield: Pitman Publishing Co.
- Pigors, P. Y F. Pigors. 1961. *Case Method in Human Relations: the Incident Process*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Popper, K. 1957. *The Poverty of Historicism*. Nueva York: Harper & Row.
- Pronasol. 1994. *Memoria de Pronasol*. Mexico: FCE.
- Przeworsky, A. Y H., Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: Wiley-Interscience.
- Pueblo, 1995. *Diagnóstico y Plan Municipal de Zaragoza, Veracruz*. Mexico: Pueblo.

- Pueblo, 1995a. Memoria del Taller Participativo de Diagnóstico y Planeación Municipal. Mexico: CDPZ- Pueblo.
- Pugh, D. Y D. Hickson. 1976. Organizational Structure in its Context: the Aston Programme I. Londres: Saxon House.
- Ragin, C. 1987. The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley: University of California Press.
- Rathgeb, S. y M. Lipsky. 1993. Nonprofits for Hire. Cambridge: Harvard University Press.
- Reed, M. 1985. Redirections in Organizational Analysis. Londres: Tavistock.
- Rescher, N. 1980. Induction. An Essay on the Justification of Inductive Reasoning. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Russell, B. 1945. The History of Western Philosophy. Londres: Allen and Unwin.
- Saldaña, C. 1997. Estudio de Caso. Autoridad municipal y organización comunitaria: un análisis en la operación de programas sociales. Municipio: San Joaquín, Estado: Querétaro. Tesina de Maestría. CIDE.
- S. de Gobernación. 1993. Gobierno y administración municipal en México. México: Cedemun.
- S. de Gobernación. 1985. El municipio mexicano. México: Cedemun.
- S. de Salud. 1992. Ley General de Salud. México: SSA.
- Schmits, D. 1994. The Limits of Government. Boulder: Westview Press.

- Schultz, C.L. 1977. *The Public Use of Private Interest*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Schwartzman, H. 1993. *Ethnography in Organizations*. Newbury Park: Sage.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. California: University of California Press.
- Silberman, B. 1993. *Cages of Reason*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skyrrns, B. 1966. *An Introduction to Inductive Logic*. Belmont: Dickenson Pub.
- Smelser, N. 1976. *Comparative Methods in the Social Sciences*. N.J.: Prentice Hall.
- Stoecker, R. 1991. Evaluating and Rethinking the Case Study. *Journal of Sociology*. 39.
- Thompson, F. 1993. *Revitalizing State and Local Public Service. Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thompson, J. 1967. *Organizations in Action*. Nueva York: Mc Graw Hill.
- Thompson, V. 1969. *Bureaucracy and Innovation*. Alabama: University of Alabama.
- Towl, A. 1969. *Tó Study Administration by Cases*. Bostan: Harvard University Press.
- Tullock, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.
- Urrutia, J. 1990. *Metodología Para la Identificación, Formulación, Ejecución y Evaluación de Proyectos Productivos con Participación de la Comunidad*. México: SARH-INCA-PNUD-FAO.

Vatimmo, G. 1988. *The End of Modernity*. Cambridge: Polity.

Weber, Max. 1944. *Economía y Sociedad*. México: FCE.

White, J. 1986. *On the Growth of Knowledge in Public Administration*. *Public Administration Review*. Enero/ Febrero.

Whinch, P. 1994. *Comprender una Sociedad Primitiva*. Barcelona: Paidós.

Wilson, J. 1989. *Bureaucracy*. U.S. Basic Books.

Winter, W. 1993. *Hard Truths. Tough Choices. An Agenda for State and Local Reform*. Nueva York: Rockefeller Institute of Government.

Woodward, J. 1965. *Industrial Organizations: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Yates, D. 1982. *Bureaucratic Democracy*. Cambridge: Harvard U. Press.

Yin, R. 1989. *Case Study Research. Design and methods*. Newbury Pack: Sage.