

EL PAPEL DE LAS CONVENCIONES SOCIALES.
NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES BUROCRÁTICAS

Alma Isunza Bizuet

alisunza@prodigy.net.mx

LGAI

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS, MÉXICO

RESUMEN

En este artículo analizo la propuesta de cambio de paradigmas de las organizaciones burocráticas que busca mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. El paradigma posburocrático implica una corriente de cambio que cuestiona la figura del «servidor público» y concede mayor importancia a los empleados; se considera el peso y la importancia de las instituciones y su relación con las convenciones sociales que le imprimen una identidad característica a cada organización burocrática particular, por ello examino las aportaciones de la teoría sociológica para comprender la vinculación entre la acción social y las convenciones e instituciones sociales con el fin de documentar la importancia de las convenciones sociales sobre las que descansa el funcionamiento cotidiano de la burocracia, y proponer proyectos de investigación relacionados.

Palabras clave: convenciones sociales, instituciones, burocracia, paradigma posburocrático.

ABSTRACT

This paper analyses changes occurred within paradigms in bureaucratic organizations, aiming at proving the quality of the services offered to the citizens. The pos-bureaucratic paradigm implies a course change that questions from the own conception the figure of the «public servant» and grants the major importance to the employees, it considers the influence and the importance of the institutions and its relation with the social conventions that imprints a characteristic identity to each particular bureaucratic organization, for that reason the contributions of the sociological theory are examined to understand the entailment between the social action and the social conventions and institutions, to illustrate the importance of the social conventions on which the daily operation of the bureaucracy rests; in order to propose related research projects.

Key words: social conventions, institutions, bureaucracy, pos-bureaucratic paradigm.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo presentar, desde diversas posiciones de la teoría sociológica, la problemática implicada en el análisis de las organizaciones, particularmente de la burocracia, entidad central de las sociedades modernas que en la actualidad es objeto de estudio desde variados enfoques, el de la administración tanto pública como privada, las organizaciones como sistema, el comportamiento organizacional y los paradigmas burocrático y posburocrático, entre los de nuestro interés. El primero se refiere a la aplicación empírica de un modelo formal centrado en el «interés público» cuya premisa fundamental es el logro de objetivos de eficiencia y efectividad a través del control jerárquico centralizado y la observación de las reglas de carácter obligatorio y la impersonalidad (Martínez, «Estudio introductorio», en Barzelay 2000: 8). El paradigma posburocrático se orienta a la búsqueda de nuevas formas de organización y a la construcción de nuevas reglas especialmente en el ámbito no formal de las convenciones sociales, sustituir las reglas por principios, y promueve el desplazamiento del llamado «interés público» como horizonte del «servidor público» por un enfoque centrado en el «usuario», frente al cual el servidor público es quien ofrece resultados valiosos para los ciudadanos (Martínez, «Estudio introductorio», en Barzelay 2000: 12).

El cambio de paradigmas propuesto comparte una nueva forma de estructurar las relaciones de trabajo, precisamente sobre la base del reconocimiento de la importancia que adquieren las convenciones sociales sobre las reglas formales. Se considera aquí que las convenciones sociales son un conjunto de reglas informales, tácitas, constituyen códigos de conducta que regulan el comportamiento de y entre los individuos en situaciones tipificadas —recurrentes— y proporcionan recompensas o castigos. Desde el neoinstitucionalismo económico, North (1993) define las instituciones como un conjunto de normas creadas por la humanidad susceptibles de encauzar y dar sentido a un tipo de acción colectiva; en tanto que las organizaciones son las modalidades de cooperación y de coordinación que asumen distintos individuos de manera conciente para reducir la incertidumbre, lograr objetivos comunes específicos y maximizar beneficios.

En este punto, conviene aclarar que si bien dentro de las ciencias sociales destaca la corriente del nuevo institucionalismo con sus respectivas diferencias de acuerdo al énfasis que le confiere a la relación entre actor y estructura, el objetivo de este artículo se sitúa en el análisis del cambio organizacional que busca problematizar aspectos de dicho cambio en el ámbito de las rutinas establecidas en las organizaciones burocráticas para atender las tareas cotidianas relacionadas directamente con el servicio al público, rango de análisis particular que se ubica como un aspecto de los modos de cooperación, rutinas y coordinación entre actores existentes en cada organización particular.

EL CONTEXTO DEL ORDEN SOCIAL, EL ESTADO Y SU APARATO BUROCRÁTICO

El estudio del desempeño de las organizaciones burocráticas, entiéndanse las instituciones públicas, se ha venido realizando en los últimos treinta años en el marco de las políticas públicas, marco que implica un tipo de relación que guardan los individuos, configurados en actores públicos y privados, con el Estado, que tiene su concreción en los modos de interacción —gestión— en las distintas escalas territoriales de un país; justamente en esta interacción media la burocracia que adquiere un papel preponderante en los procesos de planeación e instrumentación de las políticas públicas; en dichos procesos se presentan los problemas que provocan que la intención de la acción pública no coincida con los resultados, y hacen patente los problemas de ineficiencia, corrupción e impunidad, para señalar sólo algunos, lo cual se traduce también en el desencanto ciudadano.

Antaño, desde el surgimiento del Estado moderno en las sociedades industrializadas, el desempeño de las organizaciones burocráticas estaba regulado por enfoques administrativos que establecían, a partir del mandato de ley —ordenamiento jurídico—, la estructuración jerárquica —funcionarios y administradores— y la organización de las actividades conducentes al cumplimiento de sus objetivos particulares relativos, en última instancia, a cumplir con las funciones de garantizar el «bien común» y el «interés público». Tales conceptos se traducían en la prestación de bienes y servicios, o en actividades regulatorias: la aplicación de reglas jurídicas para

dirimir derechos y obligaciones tanto de los agentes económicos —patrones y trabajadores— como del acceso y distribución de la renta de la tierra; y actividades compensatorias: programas sociales.

En épocas más recientes, por lo menos desde la posguerra en Estados Unidos, se comenzó a desplazar el enfoque de la administración por el de las políticas públicas (Aguilar 1996) a partir de los múltiples problemas que se presentaban con respecto a la existencia de un claro desfase y en ocasiones exacerbación de los problemas o procesos que se trataba de resolver. Una dimensión de esta problemática puede apreciarse en las tesis de Hirschman (2004), quien reconoce que distintas voces de intelectuales y corrientes críticas han estado presentes como «reactivas» en los debates y las decisiones sobre el cambio y los modelos de políticas en los países de Occidente. Una de estas tesis, de la futilidad —o del efecto cosmético—, sostiene que las tentativas de interés social serán inválidas dado que no logran «hacer mella»; el autor lo ejemplifica con la paradoja de Lampedusa: «Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie»¹. Otra, la tesis de la perversidad, menciona que «toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar»; y la tesis del riesgo «arguye que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo y apreciado» (Hirschman 2004: 17-18).

Las tesis anteriores se dirigían al ámbito del orden político y particularmente a los reformadores, que buscaban nuevas maneras de respuesta a las demandas sociales y de los cambios en el sistema económico mundial.

En el mismo orden del sistema político, el enfoque de las políticas públicas logró establecer un proceso para dar curso a las acciones del gobierno y de sus instancias burocráticas, de tal manera que involucrara de manera importante el concurso de la población y de las organizaciones sociales, sobre todo en las etapas de formación de la agenda pública y en la evaluación de las políticas.

De acuerdo con Aguilar (1996), el nuevo patrón de políticas públicas modifica reglas, expectativas, concepciones de la relación entre Estado y sociedad. Se redefinen las fronteras entre lo público y lo privado, es decir, cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno. Ocurre una redistribución del poder político y

un reacomodo de la cultura política a consecuencia del ajuste —adelgazamiento— del Estado. Las visiones, tanto de los defensores del statu quo anterior, desde la izquierda o desde la emergencia de la llamada sociedad civil, respondían a esta idea: «La cohesión alimentada por las libertades en competencia y por los grupos sociales en cooperación» (Aguilar 1996:20).

Por tanto, en una primera aproximación, los cambios en la gestión de lo público redimensionó el peso de la administración pública y modificó algunas de sus rutinas, principalmente por procesos de descentralización transfiriendo algunas funciones a los gobiernos estatales y municipales. Todo esto enmarcado en el contexto de la reestructuración económica mundial y de los imperativos democráticos impulsados tanto desde los propios sectores sociales nacionales como por los organismos internacionales.

Lo anterior conduce directamente al cuestionamiento sobre los enfoques de la administración pública, así como de los paradigmas que establecen ciertos estilos organizacionales que confieren identidad a las dependencias de la administración pública, en tanto portadoras de ciertas normas que orientan las prácticas de los servidores públicos, quienes permanecen a la zaga de las nuevas formas de interacción entre los actores públicos y privados.

Para ordenar conceptualmente el tema con el fin de tener un marco analítico pertinente para la investigación, planteo la reflexión sobre el significado actual de la «prestación de servicios y bienes públicos»; además del cambio de paradigmas, del burocrático al posburocrático, que contiene una serie de campos de observación y de propuestas de cambio para lograr una verdadera reforma en las estructuras, en las normas organizacionales, las jerarquías, las funciones y el desempeño que están inmersos en comportamientos organizacionales cotidianos, espacio en el que se materializan comportamientos, creencias, actitudes y valores que orientan el desempeño de la burocracia pública tanto de los funcionarios como del personal operativo.

En el estudio introductorio al libro de Michael Barzelay, escrito por Martínez,² quien plantea la necesidad de considerar los problemas públicos como situaciones remediabiles, no ajenas a cualquier esfuerzo colectivo, en el mismo sentido señala también Albert O. Hirschman (2004)³ que esto implica no solo un cambio de actitud

ante los problemas públicos, sino también el uso de métodos de investigación que busquen en nuestras organizaciones públicas un orden conceptual adecuado a la problemática que enfrentan. Por ello es de lectura obligada la de Max Weber (*Economía y sociedad*, 1984) donde señala que «la administración moderna se basa en una serie de documentos —expedientes— y en un *cuerpo de empleados subalternos*. La actividad burocrática supone un concienzudo aprendizaje organizacional. El desempeño de un cargo exige todo el rendimiento de un funcionario. El desempeño de los cargos de un funcionario se realiza según normas susceptibles de ser aprendida»⁴.

El estudio de la burocracia puede abordarse desde el enfoque organizacional, se trata de un campo de observación del comportamiento organizacional útil para la investigación y para la intervención como cambio organizacional inducido; las organizaciones son el espacio de la instrumentación de las prescripciones institucionales —rutinas y procedimientos— para atender a la ciudadanía, por una parte, y de la reelaboración de la regla formal como norma o convención social, por la otra. Enfoque en el que la cultura y las instituciones constituyen elementos del entorno, la primera orientando valores y pautas de significado, las segundas imponiendo constricciones a la acción de los individuos y grupos.

PROPUESTA DE CAMBIO DE SIGNIFICADO DE LA FIGURA DEL «SERVIDOR PÚBLICO» EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los Estados modernos tienen un elemento común —señala Martínez («Estudio introductorio», en Barzelay 2000)—: el marco institucional, que comprende los conceptos constitucionales de garantías individuales, derechos humanos, etcétera; a la par están los conceptos políticos de democracia, ciudadanía, participación, consenso, así como derechos de propiedad, entre los principales. Todos ellos tienen una base teórica común, sin embargo en su concreción operativa como prestación de bienes y servicios públicos siempre asumen formas de identidad propia que son precisamente las rutinas operativas y las normas —convenciones sociales— que orientan el comportamiento organizacional. Esta es justamente la línea de investigación seguida en el texto de Barzelay: la identidad de la administración pública; a partir de ella construye su propuesta de gestión gubernamental, el «paradigma posburocrático».

El autor fundamenta la propuesta del paradigma posburocrático al cuestionar la premisa burocrática del control, que comprende el cumplimiento de reglas, la obligatoriedad, la impersonalidad y la centralización; como el principio más importante que orienta las funciones del gobierno.

La propuesta de Barzelay (2000) es la de transitar a otro paradigma en el cual se sustituyen las reglas por los principios, el reconocimiento de la ambigüedad y complejidad actual que enfrentan las dependencias públicas, y en función de este entorno turbulento se construyan nuevas relaciones de trabajo que orienten una nueva cultura organizacional.

Empíricamente observamos que las reglas formales se asocian como garantía de institucionalidad, como si a mayor reglamentación correspondiera una mayor institucionalidad, pero ésta parece permanecer como algo externo a las personas, la interrogante de ¿cómo internalizar la institucionalidad y el profesionalismo en las mentes de la mayoría de los servidores públicos?, constituye un síndrome social en relación con las organizaciones burocráticas de las cuales partimos para construir el problema de investigación en dos dimensiones: la dimensión organizacional —normas y cooperación—, y la dimensión institucional —regulación y coordinación.

PERSPECTIVAS DE LA TEORÍA SOCIAL PARA ABORDAR LA RELACIÓN ENTRE LA ACCIÓN Y EL ORDEN BUROCRÁTICO

LA SOCIOLOGÍA COMPRENSIVA DE MAX WEBER

Entre los autores clásicos que destacan se encuentra Max Weber, quien ha sido uno de los primeros en desarrollar sistemáticamente, en un ámbito macro analítico, el papel de la burocracia —el tipo ideal de dominación legal-burocrática—, característica central de las organizaciones de las sociedades modernas.

En *Economía y sociedad* (1984 [1922]), Weber dedicó varias secciones al papel central de la burocracia, dado que constituye el «tipo más puro de la dominación legal». Toda la historia del desarrollo del Estado moderno se identifica con la moderna burocracia y sus tareas. La burocracia no es solo un tipo de dominación legal sino que está conformada por las figuras del funcionario —designado por suerte, turnos o

elección—, los administradores —del parlamento o comité—, y los cuerpos colegiados del gobierno y la administración. Siempre y cuando su competencia esté fundada en reglas estatuidas y el ejercicio del derecho corresponda al tipo de administración legal (Weber 1984: 708).

El principio básico del tipo de dominación legal formulado por Weber es que cualquier derecho puede crearse o modificarse por medio de un estatuto sancionado en cuanto a forma; la figura emergente aquí es la del «servidor público», principio y figura que están ausentes en los tipos de dominación carismática y tradicional-patrimonial (1984: 707).

Weber expone las funciones de la burocracia moderna de la siguiente manera:

1. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo, es decir:

- a) existe una firme distribución de las actividades metódicas —consideradas como deberes oficiales— necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática;
- b) los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan determinados de un modo fijo —delimitados mediante normas— los medios coactivos que le son asignados;
- c) para el cumplimiento regular y continuo de los deberes y para el ejercicio de los derechos se prevé el nombramiento de personas que tengan las aptitudes requeridas para el puesto.

Estos tres factores constituyen, en la esfera oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática; y en la esfera privada lo es el «despacho».

2. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación.
3. La administración moderna se basa en expedientes y se crea el espacio de la «oficina pública», separada de la esfera de la vida privada.
4. La actividad burocrática se convierte en objeto de aprendizaje profesional.

5. En el desempeño de un cargo, se le exige al funcionario todo el rendimiento necesario respecto al tiempo de dedicación a sus deberes.
6. El desempeño del cargo de los funcionarios es susceptible de un proceso de aprendizaje y de conocimiento de las normas —jurisprudencia, administración, y las «ciencias comerciales»— (Weber 1984: 716-718).

En otro pasaje de la obra de Weber pueden observarse las claves analíticas que toman en cuenta el comportamiento de las organizaciones burocráticas; expresan un punto de partida que actualmente se da en la vertiente del institucionalismo centrado en el actor, denominado «modo de interacción» de los actores, que participan en un mismo ámbito de política en el cual las instituciones proveen las prescripciones que deben asumir las organizaciones para conformar rutinas.

«Dentro del ámbito de la acción social, ciertas uniformidades empíricas pueden ser observadas, esto es, cursos de acción que son repetidos por el actor o —simultáneamente— ocurren entre numerosos actores» (Weber 1984: 29). En esta esfera de los cursos de acción o «modos típicos de acción», se sitúa el papel de las convenciones sociales que modelan rutinas organizacionales prescritas por la regla pero que son continuamente reelaboradas por los individuos en cada «situación».

En el ámbito de las interacciones cotidianas que transcurren en los centros de trabajo de las organizaciones burocráticas, dichas interacciones se realizan como rutinas de trabajo —ajustadas o no por manuales de operación— que establecen «modos de hacer» las funciones y tareas que son continuamente reelaboradas y «significadas» tanto en los grupos primarios —formados por atracción, amistad, intereses comunes— como en todo el centro de trabajo, de tal manera que la institucionalidad es reelaborada adecuándola a las situaciones particulares del centro de trabajo y del entorno inmediato hasta el límite permitido por la institucionalidad formal. Para profundizar este aspecto conviene considerar la propuesta de la etnometodología que aquí se examina.

LA ETNOMETODOLOGÍA

Uno de los representantes más destacados que nutrieron la corriente de la etnometodología, Garfinkel, cuyo aporte en el estudio de la interacción social fue

realizado en varios contextos institucionales —universidades, centros hospitalarios y tribunales— retomados como marcos contextuales —estructuras— para sus investigaciones y experimentos. Según su planteamiento, las normas⁵ solo tienen un carácter vinculante o de integración; y, en el sentido de reglas formales prescritas, no se manifiestan de manera mecánica sino que son actualizadas por los actores en cada «situación» presente.

Garfinkel encontró, aplicando el «método documental de interpretación», en situaciones de análisis conversacional que

La «acción» y el «contexto» son elementos que se elaboran y determinan mutuamente en una ecuación simultánea que los actores están continuamente resolviendo y volviendo a resolver para determinar la naturaleza de los acontecimientos en los que están situados. Por tanto no es correcto afirmar que las «circunstancias» de una acción son simplemente anteriores a un conjunto subsiguiente de acciones que ellas «envuelven». Como presupuestos —no inalterables— de la acción y de la interpretación de la acción, las «circunstancias» han de interpretarse como productos en evolución y modificables de las acciones que las constituyen (Heritage 1990, en Giddens et al. 1990: 312)⁶.

Frente a la concepción parsoniana sobre el carácter prescriptivo de las normas con respecto a la acción del individuo, Garfinkel plantea que «las convenciones normativas [normas que consisten en marcos de referencia públicos para el análisis de la conducta] han de entenderse fundamentalmente como recursos para establecer y mantener la inteligibilidad de un campo de acción», por lo tanto, no son guías de conducta sino una de las fuentes esenciales de los recursos cognitivos mediante los cuales se hacen inteligibles y moralmente explicables los contextos de acción, tanto en el caso de conducta adecuada como de conducta desviada (Heritage 1990, en Giddens et al. 1990: 316).

En esta misma línea de la etnometodología, las investigaciones de Cicourel (1972), Sudnow (1965), Garfinkel (1984), Zimmerman (1979) (citados por Heritage 1990, en Giddens et al. 1990), se realizaron en torno a los procedimientos burocráticos de toma de decisiones sobre el procesamiento de personas con conductas consideradas «desviadas» y sujetas a instituciones hospitalarias y judiciales. En tales decisiones,

observaron que no existe una aplicación mecánica para el cumplimiento de la norma sino que esta es reelaborada por los empleados y funcionarios en cada situación particular. Este hecho ha sido explicado a partir del concepto de «tipificación» o «normalización», «como característica del razonamiento y el juicio propios del sentido común»,⁷ que regula la asimilación de objetos y acontecimientos a categorías que orientan la toma de decisiones sobre la aplicación de los procesos burocráticos.

Por ejemplo, además de los autores citados que trabajaron este proceso en particular, un buen número de investigaciones etnometodológicas realizadas en los años sesenta mostraron que en

una gran variedad de consideraciones circunstanciales al adoptar o modificar las acciones o decisiones burocráticas normales ... [se reconoció] que los miembros de las burocracias no solo pueden sino que están positivamente obligados a aplicar e interpretar las normas y procedimientos burocráticos de modo ad hoc y que esto, a su vez, es una importante fuente de poder discrecional ... [Los estudios mostraron] de qué diversas maneras la información contextual se suele incorporar a la toma de decisiones burocráticas ordinarias (Heritage 1990, en Giddens et al. 1990: 325-326).

Como corolario, los diversos estudios etnometodológicos ofrecen un recurso para la investigación empírica que nos permite abordar un conjunto de problemas que están presentes en el funcionamiento de las organizaciones tanto públicas como privadas, pues orienta la atención en el proceso de reelaboración cognitivo-reflexiva de las reglas formales y de las normas y convenciones sociales por parte de los actores en cada situación o contexto, además tiene capacidad explicativa tanto para analizar la observación de las reglas como su desviación.

Al asumir el supuesto de la existencia de la reelaboración cognitiva que realiza el actor cuando interactúa socialmente, puede explicarse —observarse y describirse— en términos de «tipificación» o «normalización» —definido por Garfinkel como una propiedad de los objetos y acontecimientos culturales—, que regula la «acomodación» de los procesos de razonamiento y juicio, para su posterior enunciación como categorizaciones que aportan sentido e inteligibilidad a los actos conversacionales; todos estos elementos están presentes en la interacción social que implica la

reciprocidad de perspectivas, que en conjunto constituyen el «problema cognitivo del orden», punto de partida en las investigaciones de Garfinkel.

Un autor de la corriente neofuncionalista, Alexander, propone un modelo microempírico de la acción individual según el cual la acción se define como interpretación y formación de estrategias. La acción social es entendimiento, pero simultáneamente es tanto práctica como utilitaria. Estas dos dimensiones de la acción deben concebirse como elementos analíticos en el ámbito de la conciencia empírica.

«Cada acción es interpretación y formación de estrategias, [este] proceso se da en cada momento ... La socialización implica aprender a tipificar dentro del marco proporcionado por el mundo particular de cada uno» (Alexander 1994: 347 y ss.). Tipificar supone el aprendizaje de esquemas internos de clasificación producidos durante los procesos de interacción.

LAS DISTINTAS CORRIENTES DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Zurbriggen (2006) realizó una importante síntesis sobre diversos trabajos que tratan el institucionalismo y elaboró una clasificación en tres corrientes con sus respectivas variantes, incorporando las premisas y criterios analíticos de los autores más destacados por la autora en cada corriente; su propósito fue lograr avanzar en la integración y complementariedad entre los diversos enfoques en una propuesta de institucionalismo centrado en los actores.

La corriente del institucionalismo racionalista concibe a las instituciones moldeadas por los intereses y preferencias de los actores. Las instituciones son resultado de la acción humana, los actores desarrollan estrategias que responden al comportamiento de otros actores y de la estructura institucional vigente, de ahí que las instituciones son el resultado del juego conciente de actores y producto de sus preferencias, por lo tanto endógenas. Definen a las instituciones como reglas formales producto de un continuo juego político-social, distintas a las normas y las costumbres consideradas reglas no formales. En esta corriente la autora incorpora a Shepsle, Tsebelis y Bates.

Este concepto de racionalidad surgió de la economía neoclásica y ha sido ampliamente cuestionado porque sitúa el comportamiento político en el plano de

elecciones llevadas a cabo únicamente para lograr los mejores fines de maximizar beneficios —utilidad—. En la variante de la racionalidad limitada, la autora incorpora a Simon (1982) y a North (1993). Esta variante considera que existen límites o constricciones en la libertad de elección de los actores, dado que es en el orden institucional donde se produce la relación política; la correlación de fuerzas de los distintos actores es de naturaleza muy distinta a la simple agregación de preferencias de actores individuales, «son estructuras que modelan la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores» (Zurbriggen 2006: 69).

La corriente del institucionalismo culturalista, tanto en la vertiente histórica como en la sociológica, se sitúa en una posición diametralmente opuesta al racionalismo, pues considera que las instituciones son estructuras que moldean el comportamiento de los individuos; marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad.

La vertiente histórica confiere una autonomía relativa a las instituciones políticas en la sociedad al determinar, ordenar o modificar las motivaciones individuales.

Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) sobre las decisiones políticas (Zurbriggen 2006: 70).

El legado institucional es entendido también como el soporte de la continuidad de las instituciones a través del tiempo; las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que comportan la cultura organizacional. Los autores integrados por la autora a esta vertiente son Skocpol y Evans (1985), Hall (1986) y Steinmo et al. (1998)

De manera particular, Zurbriggen (2006: 71) considera los trabajos de March y Olsen (1989), quienes definen las instituciones como marcos de referencia culturales en los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, con ello admiten un grado de racionalidad de los actores al evaluar situaciones

y tomar decisiones aunque en un sentido distinto a la maximización. Este es el punto de divergencia con el institucionalismo sociológico, que se centra en los procesos cognoscitivos de los individuos y no en una supuesta racionalidad limitada.

El institucionalismo sociológico, de acuerdo con los autores clasificados por Zurbriggen (2006): Scott 1995, DiMaggio y Powell 1991, Meyer y Rowan, 1977; plantea que las instituciones son además de las reglas formales, los procedimientos y las normas, las convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que les rodea, aprenden y construyen una forma aceptada de hacer las cosas; por lo que permite comportamientos uniformes y facilita la interacción social. De tal manera que reglas y tradiciones institucionales son el resultado de un proceso de «construcción de la realidad» como marco de referencia desde el cual los individuos pueden explicarse el mundo que los rodea (Zurbriggen 2006: 71-72).

La tercera corriente es considerada por la autora como una perspectiva integradora entre actor y estructura, se trata del análisis de las redes de políticas (*policy networks*); tanto la escuela de intermediación de intereses como de la gobernanza (*governance*) parten de un institucionalismo centrado en los actores como guía para el análisis de las políticas públicas; toman en cuenta que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en la misma cuestión que se relacionan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. La tesis central de «redes de políticas» asume que la creación institucional es un proceso continuo basado en reglas socialmente construidas en un contexto histórico y político determinado, sin embargo los actores pueden elegir determinadas opciones y romper ciertas reglas, por tanto, estas no son permanentes y pueden cambiar, ya sea como producto de las decisiones estratégicas de los actores al interior de la estructura, ya en respuesta tanto a factores endógenos como exógenos.

Los autores agrupados en esta corriente por la autora proponen el estudio del impacto de las instituciones sobre el comportamiento de los actores y sobre los resultados de las políticas en tres niveles: nivel macro, analizando la creación de oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas (K.

Weaver y B. Rockman 1993); nivel meso, la influencia en las redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes 1992), y nivel micro, el moldeamiento de preferencias y percepciones (Scharpf 1997). El concepto clave en esta corriente es el de redes de políticas públicas (Scott 1995, Jordana 1995) como estrategia analítica «para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones» (Zurbriggen 2006: 73).

El institucionalismo centrado en los actores ofrece un enfoque relacional que parte de considerar que las instituciones además de ofrecer un marco mediante el cual el actor —con base en sus percepciones y preferencias— efectúa las elecciones posibles también proporciona la forma de evaluar el resultado de tales elecciones, para de esta manera determinar la preferencia del actor respecto a las alternativas posibles; en esta corriente la autora incorpora a Scharpf (2000), y formula la tesis que relaciona actor y estructura en el ámbito de los «modos de interacción». De tal suerte que las instituciones permiten la estructuración de cada actor y constituyen a la vez una fuente de información «para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada política» (Zurbriggen 2006: 74).

Este enfoque valora tres elementos: a) el actor que estructura sus preferencias y el resultado de sus decisiones en relación con otros actores y en relación además con el contexto institucional que lo influye; b) la constelación de actores que se refiere tanto al conjunto de actores que participan en una determinada política y a las estrategias de acción posibles con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diversas estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles; c) el concepto de «modos de interacción» referido a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional dentro del cual se desenvuelven, que según Scharpf (2000) pueden ser: la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica. Todas estas formas de interacción están condicionadas por las estructuras institucionales de cada área de política pública (Zurbriggen 2006: 76).

El enfoque del paradigma posburocrático de Barzelay (2000) sostiene una postura cercana al institucionalismo culturalista, puesto que al introducir nuevas reglas e

incentivos, el cambio de rutinas, estructuras de autoridad y jerarquías, pretende inducir cambios en el comportamiento individual y organizacional.

EL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO

El paradigma posburocrático propuesto por el autor constituye una nueva forma de comportamiento organizacional al rebasar el límite estricto de la racionalidad formal-legal. Heydebrand, en la misma línea de Barzelay, afirma que

las nuevas organizaciones son posburocráticas porque van más allá de la racionalidad formal, la jerarquía, la división del trabajo, la especificación de funciones ... Se transita de las reglas lógicas y formales y su comunicación rígida a otras que [se] tendrán que expresar en términos computarizados y en el lenguaje del desarrollo de sistemas ... Donde la racionalización social es posible gracias a la racionalización técnica (Martínez, «Estudio introductorio», en Barzelay 2000: 9).

El estudio de caso realizado por Barzelay (2000) es resultado del Programa *Striving Toward Excellence in Performance*, «Lucha por la excelencia y el rendimiento», aplicado en el estado de Minnesota, que sirvió como base analítica y empírica para formular su propuesta de paradigma: el enfoque centrado en «el cliente/usuario» y en la rendición de cuentas (*accountability*).

El surgimiento de nuevos paradigmas de la gestión gubernamental, el enfoque de políticas públicas, funciona como punto de contacto entre las nuevas tecnologías administrativas y la responsabilidad política y social de la gestión pública. Para lograr estos objetivos es necesario establecer dichos puntos de contacto, desarrollar nuevos métodos y enfoques de análisis además de una acción gubernamental diferente al tradicional enfoque unilateral de la gestión gubernamental que nunca contempló a la sociedad como interlocutora y gestora.

Uno de estos puntos de contacto lo constituye la «rendición de cuentas», pues hace referencia a la creación de mecanismos institucionales que permiten el control y la supervisión social ciudadana como práctica institucionalizada.

El autor introduce el principio de «orientación al cliente-usuario» para referirse a: 1) la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de

servicios, 2) la prestación de servicios deberá realizarse informando exhaustiva y verazmente a los ciudadanos de las condiciones y los recursos con que cuenta el gobierno. Una sociedad que participa y cuenta con la información suficiente para organizarse es, sin duda el mejor aliado para las labores gubernamentales. Esto es un factor necesario para construir la «responsabilidad democrática de la función pública», ya que ayuda a superar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno (Martínez, «Estudio introductorio», en Barzelay 2000: 13).

En el paradigma posburocrático, se establecen procesos de ajuste mutuo en los que intervienen conceptos como el de «toma de decisiones interactivas», «satisfacción al usuario», «cliente interno y cliente externo». Por lo anterior, ya no es posible que el ejercicio de la función pública se observe como un acto de autoridad y control para el cumplimiento de las normas, sino como la prestación de un servicio. Se necesita transitar de conceptos abstractos como el de «interés público» al de «resultados valiosos para los ciudadanos», no solo pensar en la eficiencia organizacional sino también en la calidad de los servicios, entendida como la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes/usuarios, y determinar el valor en función de los beneficios y satisfacción a los usuarios y no solo por los costos.

El método seguido por Barzelay (2000) se dio a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales, en los cuales el autor encontró conceptos y estrategias útiles para construir un nuevo esquema de comprensión de la gestión pública. En los estudios de caso realizados por el autor formuló siete aspectos en la recomposición de la cultura y producción de resultados:

- Redefinir el trabajo: el cambio de énfasis, por la estrategia de servicio al cliente/usuario, permite unificar una serie de funciones técnicas inconexas para la prestación de un servicio unificado por una base de «usuarios internos» de la organización. Establecimiento de una doctrina que especifica el compromiso de servir a los administradores operativos como «clientes/usuarios internos o directos» y apoyarles en la solución de problemas operativos particulares.
- Refinar la doctrina: al entrelazar conceptos de solución de problemas con el servicio al usuario, especialmente entender qué significa servir a los

administradores de las dependencias como usuarios/clientes «internos o directos».

- El ejercicio del criterio: frente a la resistencia a usar el criterio en vez de basarse en reglas y estatutos. El énfasis en el criterio y la solución de problemas, incorporados en la capacitación enfocada a la comprensión de lineamientos para valerse del criterio en cada «situación», en vez de hacerlo en las reglas y procedimientos. El propósito es crear confianza en la habilidad de los miembros del equipo para emitir juicios y promover cierto grado de congruencia entre estilos interactivos, el razonamiento y las decisiones de los diferentes miembros del equipo. La idea subyacente es compartir el conocimiento, la filosofía, la autoridad y la toma de decisiones con un mayor número de personas. A esto se refieren los lineamientos de decisión, la formación de equipos y las comunicaciones abiertas.

- El ejercicio de la autoridad: el establecimiento de un ejercicio interactivo de autoridad que se traduce en saber dónde exponer los problemas y la toma de decisiones de los líderes del equipo sobre el asunto,

- Alcanzar normas de calidad: se establece la entrega en tiempo —plazos establecidos como norma de calidad así como la simplificación de procedimientos.

- Compartir la información con los clientes: terminar con la concentración de información/poder de los administradores operativos y los juegos de poder de los funcionarios de la dependencia a través de socializar la información. Una manera de compartir la información fue la creación de un boletín mensual de cuatro hojas con información no técnica sobre algún aspecto del sistema, que hasta entonces era dominio exclusivo de un área, luego se evaluó como satisfacción al cliente/usuario y se utilizó en la retroalimentación,

- El acercamiento de los socios: el concepto utilizado para describir la relación entre los departamentos ejecutivos y sus contrapartes operativas era el de «sociedad», también se plasmaba en el boletín, para dotar a los empleados de herramientas con las que responder efectivamente a usuarios mejor informados,

ESTUDIO DE CASO

La invención del liderazgo de control —experimento en una Oficina de Información Estatal.

- El modelo de intervención se diseñó con la consideración de que 95% de los empleados del Estado estarían dispuestos a cumplir cabalmente con las normas con solo saber qué se espera de ellos y por qué razón —Misión.
- Se diseñó un sistema de control que no representara trabas para la mayoría de los empleados y se aplicarían técnicas productivas para entenderse con la minoría que no desea o no puede cumplir.
- El ejercicio de control se daría con procedimientos que condujeran a los administradores a cumplir con éxito la misión de sus dependencias.

En la oficina de información donde se realizó el experimento compararon al gobierno con una comunidad⁸ para de esta manera los miembros suscribir normas consensuales. Esta suposición sugería que la política de información debía ser formulada por la comunidad de dependencias gubernamentales y que la autoridad para aplicar las normas debía derivar principalmente del apoyo que les diera la comunidad.

En el espíritu de los funcionarios de la Oficina, la educación, la capacitación, la consulta, la retroalimentación y los incentivos debían ser los principales valores de cambio.

Elementos clave de la estrategia:

- a) Trabajar estrechamente con más de una docena de funcionarios de la dependencia representados por un Consejo de Política Informativa para crear una visión de la administración de la información del gobierno estatal, visión que consistía en creencias y valores concebidos para ayudar a los administradores a pensar en la información como en un recurso y en el gobierno del estado como una comunidad.
- b) Educar a los administradores y funcionarios respecto a la visión, normas y lineamientos del Consejo de Política Informativa; la Oficina asesoró a las dependencias responsables para aplicar las normas en sus contextos, sobre todo

la Oficina de información resistió a las presiones para establecer reglas y regulaciones.

- c) Juzgar la capacidad de administrar información de cada dependencia e incluirla en la evaluación de las solicitudes de financiamiento de sistemas de información que atiende la Oficina de información. El método de evaluación proporcionaba a los funcionarios estímulos para participar en la planeación de los sistemas de información de sus dependencias.

La Oficina de información frente a sus clientes. El gobernador y la legislatura asumieron la responsabilidad de desempeñar tres tareas críticas: elaborar una política de información, lograr el cumplimiento de las normas y apoyar los esfuerzos de las autoridades mediante la utilización del presupuesto como instrumento para mejorar la eficiencia, la efectividad y la responsabilidad gubernamental (Barzelay 2000: 117-123).

El eje central del paradigma posburocrático es la cultura organizacional, Barzelay expone en las siguientes tablas comparativas, que especifican los aspectos de cambio necesario que se vinculan en al diseño de las políticas públicas, la necesidad de superar el encuadre del «servidor público» por un tipo de funcionario que ofrezca «resultados que valoran los ciudadanos», así como asumir la rendición de cuentas como un proceso de construcción de responsabilidad democrática de la gestión pública, proceso que requiere de una amplia base de participación colectiva de los sectores sociales.

En las Tablas 1 y 2 se presenta la síntesis del propio autor para contrastar los rasgos que configuran la nueva cultura organizativa del paradigma posburocrático con los elementos de la antigua cultura. Destaca el enfoque prospectivo del trabajo dentro de las organizaciones para resolver problemas de los usuarios, que trae consigo la flexibilidad y adaptación de los sistemas y rutinas. En consecuencia, el valor neto del costo está reflejado en la eficiencia del servicio —calidad total—; por último, la facilitación de ambientes de trabajo que valoren la iniciativa, la responsabilidad y el orden de los empleados se abre a los mecanismos autorregulatorios que destacan en el paradigma posburocrático.

Tabla 1. Diferencias en la cultura organizativa

<i>Nueva cultura Enfoque</i>	<i>Antigua cultura Enfoque</i>
-Cómo deberían y podrían ser las cosas -Ayudar a los clientes –usuarios- y/o sujetos de cumplimiento a resolver sus problemas -Preocupación por los clientes –usuarios- y por las políticas públicas -Producir valor neto de costo -Preocupación por la gente y por las relaciones laborales	-Cómo han sido las cosas-Operación del sistema y en disponerse a decir no -Preocupación por las reglas vigentes y la pericia técnica -Toma en cuenta del volumen y del costo de los insumos -Preocupación por las funciones y por las responsabilidades

Fuente: Cuadro VI.1, en Barzelay 2000, «Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública», p. 156.

Tabla 2. Comparación de paradigmas

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público Eficiencia Administración Control Especificación de funciones, autoridad y estructura Justificación de costos Implantar responsabilidad Seguimiento de reglas y procedimientos Operación de sistemas administrativos	Resultados que valoran los ciudadanos Calidad y valor Producción Logro de apego a las normas Identificación de misión, servicios, clientes y resultados Entregar valor Construcción de la rendición de cuentas Fortalecimiento de las relaciones de trabajo Entendimiento y aplicación de normas Identificación y resolución de problemas Mejoramiento continuo de los procesos Separación del servicio de control Logro del apoyo para las normas Ampliación de las opciones del cliente Alentar la acción colectiva Oferta de incentivos Evaluación y análisis de resultados Enriquecer la retroalimentación

Fuente. Cuadro VIII.1, en Barzelay 2000, «Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública», p. 177.

CONCLUSIONES

El examen de las corrientes presentadas en este trabajo nos muestra su convergencia en torno al reconocimiento del carácter vinculante o de integración que tienen las instituciones, con respecto a los individuos y grupos en la vida social humana: institución y organización constituyen las formas en las que se expresa la vida social humana.

El estudio de las organizaciones burocráticas desde una dimensión socioterritorial, el planteamiento del nuevo institucionalismo centrado en los actores, resulta una perspectiva muy fructífera debido a que supera la tradicional dicotomía de la teoría social entre actor y estructura al introducir el análisis de los «modos de interacción» entre actores ubicados en diferentes posiciones sociales, políticas y económicas en un mismo territorio. Este enfoque de «redes de políticas» se combina con el estudio de las políticas públicas y ofrece una agenda de investigación amplia y completa al considerar el proceso institucional, que se refleja en la creación de reglas formales y no formales; proceso socialmente construido como la «arena» en donde los actores cooperan o compiten por recursos materiales y políticos.

El cambio organizacional, a partir del paradigma posburocrático, promueve el diseño de estrategias de intervención dirigidas a desarrollar —entre los empleados y funcionarios de las dependencias públicas— la capacidad de generar criterios adecuados para solucionar problemas cotidianos de las organizaciones que se relacionan con los objetivos de atención al público —ante usuarios—. El desarrollo de estos criterios deberá sustentarse en la misión, visión y objetivos institucionales de las diversas dependencias públicas; es decir, cobra una gran importancia la internalización de la filosofía del servicio: «ofrecer resultados que valoren los ciudadanos», «trasparencia», «rendición de cuentas». Asimismo destaca la importancia de la ética de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., 1996, «Estudio introductorio». En *El estudio de las políticas públicas*. Edición del autor/Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alexander, Jeffrey C., Bernhard Giesen, Richard Münch y Neil J. Smelser (comps.), 1994, *El vínculo micro-macro*. Ed. Gamma/Universidad de Guadalajara, México.
- Barzelay, Michel, 2000, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, «Estudio introductorio» de Héctor Martínez Reyes. Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.
- Bates, Robert, 1976, *Rural Responses to Industrialization: A Study of Village Sambia*. Yale U. P., Yale.
- Cicourel, A. V., 1972, «Basic and Normative Rules in The Negotiation of Status and Role», pp. 229-258. Sudnow.
- García Galindo, Germán y Félix Antonio Malagón, 2004, «Las organizaciones aprenden, desaprenden y reaprenden». *Revista Escuela de administración de negocios*, n. 50, enero-abril, pp. 80-89, disponible en <http://uvirtual.ean.edu.co/biblioteca/images/revistas/50artic7.pdf> [consulta: 30 de abril de 2009].
- Garfinkel, H., 1984, *Studies in Ethnomethodology*. Ing. Polity Press, Cambridge.
- Giddens, Anthony, Jonathan Turner y otros, 1990, *La teoría social hoy*. Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- 2004, *Sociología*. Ed. Alianza, Madrid.

- Heritage, John C., 1990, «Etnometodología». En *La teoría social hoy*, Anthony Giddens, Jonathan Turner et al., pp. 290-350. Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- Hirschman, Albert O., 2004, *Retóricas de la intransigencia*. FCE, México.
- Jordana, Jacint, 1995, «El análisis de los *Policy Networks*: una nueva perspectiva sobre la relación políticas públicas y Estado». *Gestión y Análisis de las políticas públicas*, n. 3, mayo-agosto, pp. 77-89.
- March, James y Johan P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Free Press, New York.
- Marsh, Dave y Gerry Stoker, 1997, *Teoría y métodos de la ciencia política*. Ed. Alianza, Madrid.
- North, Douglas C., 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Powell, W Walter y Paul J. DiMaggio (comps.), 2001, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE/UAEM/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.
- Scharp, Fritz, 2000, «Institutions in Comparative Policy Research». *Comparative Political Studies*, v. 6/7, n. 33, pp. 762-790.
- Schepshle, Kenneth, 1989, «Study Institutions: Some Lessons from the rational Choise Approach». *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 1, pp. 131-149.
- Scott W. Richard, 1995, *Institutions and Organizations*. SAGE, Thousand Oaks.

Simon, Herbert, A., 1982, *Models of Bounded Rationality*. MIT Press, Cambridge.

Skocpol, Theda, Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, 1985, «Bringing the State Back In». En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, pp. 4-37. Cambridge U. P., Cambridge.

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 1998, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge U. P., Cambridge.

Sudnow, D., 1965, «Normal Crimes». *Social Problems*, n. 12, pp. 255-276.

Tsebelis, George, 1990, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, Berkeley.

Weber, Max, 1984, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Zimmerman, D.H., 1978, «Ethnomethodology». *American Sociologist*, n. 13, pp. 6-15.

Zurbriggen, Cristina, 2006, «El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas». *Revista de Ciencia política*, v. 26, n. 1, pp. 67-83. Uruguay.

Notas

¹ En la novela *El gato pardo* (1959), citada por Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, (2004: 56).

² *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. «Estudio introductorio» de Héctor Martínez Reyes. Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 2000.

³ En *Retóricas de la intransigencia*. FCE, México, 2004.

⁴ Citado por Martínez, «Estudio introductorio», en Barzelay, op. cit., p. 7 (cursivas del autor).

⁵ Garfinkel utiliza el término de normas para referirse a las reglas formales prescritas.

⁶ Heritage, John C., «Etnometodología», en Giddens et al. (1990), *La teoría social hoy*, pp. 290-350. Alianza Universidad, Madrid.

⁷ «Tipificación» o «normalización» son conceptos que tienen un antecedente en la sociología fenomenológica de Schutz, quien consideró el papel de la conciencia como actividad tipificadora, y del lenguaje cotidiano como la actividad tipificadora por excelencia, como el «repertorio de conocimientos a mano», Garfinkel comprometido de lleno en esta temática, refiere la tipificación como «normalidad percibida», «como propiedad de los objetos y acontecimientos culturales» o «aplicabilidad ordinaria» (Heritage, en Giddens et al. 1990: 323).

⁸ Comunidad, en el sentido de ethos.

Fecha de recepción: 3 de julio de 2009

Fecha de aceptación: 18 de enero de 2010