

**David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, 2000**

Katya Rodríguez Gómez

La discusión acerca de la reforma del Estado es un tema de gran actualidad y pertinencia dado que ha sido un proceso en el que se han visto inmersos la gran mayoría de los gobiernos del mundo en los últimos años. Hacia aquí apunta la reflexión de *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, libro colectivo de muy reciente publicación, coordinado por Cabrero, Arellano y Del Castillo.

La obra comienza por analizar, a grandes rasgos, los factores que han caracterizado el proceso de reforma gubernamental en el mundo. Los procesos de reforma, apunta, han tomado sin duda características particulares en cada uno de los países, pero todos han estado impulsados por el objetivo de convertir al gobierno en una organización eficiente que sea capaz de servir a los ciudadanos y de rendirle cuentas a la sociedad sobre su accionar. Sin embargo, la gran mayoría de los procesos emprendidos han quedado muy por debajo de las expectativas con las cuales fueron diseñados.

Las causas de las limitaciones en los resultados que se han alcanzado pueden situarse en el hecho de que el proceso de reforma ha sido diseñado sobre la base de grandes estrategias para el gobierno en su conjunto, entendido el conjunto gubernamental como un ente monolítico. La óptica de análisis predominante ha sido la política, y se ha carecido de reflexiones más profundas respecto a las peculiaridades de las organizaciones gubernamentales implicadas en el proceso de reforma.

El mérito y la novedad del presente libro radica justamente en situar la discusión sobre la reforma del gobierno en una perspectiva diferente y poco explorada hasta el momento. *La reforma de los gobiernos pasa por la necesidad de incorporar, además de los cambios legales, administrativos y políticos, el objetivo de alcanzar el éxito en los procesos de cambio organizacional.*

¿Por qué traer a colación el tema del cambio organizacional? La respuesta resulta sencilla para los auto-

res: el gobierno no es un ente homogéneo y racional, sino un conjunto heterogéneo, diferenciado y complejo; justamente porque está integrado por grupos que portan intereses específicos, que ostentan relaciones económicas con la sociedad y, sobre todo, porque las agencias gubernamentales constituyen organizaciones, entendidas como un constructo social de la modernidad.

Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones (pp. 6-7).

Por tanto, la reforma de los aparatos gubernamentales requiere no sólo partir de una reflexión general que considere al todo gubernamental, sino que debe tomar muy en cuenta la complejidad de la red organizacional del gobierno y las peculiaridades de cada agencia gubernamental.

El libro propone, en consecuencia, tres ejes de análisis estratégicos que resultan muy trascendentes para pensar y entender al gobierno, y arrojar luz sobre la reflexión que debe guiar al proceso de reforma del mismo. En primer lugar, modificar el concepto de gobierno como un ente monolítico para analizarlo como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas que

operan en sociedades complejas y plurales; en segundo término, entender las organizaciones gubernamentales como organizaciones duales; por último, pensar en el gobierno como una red de organizaciones.

¿Qué significa entender al gobierno como una serie de estructuras organizacionales? La idea del gobierno como un cuerpo de funcionarios profesionales responsables que representaban la "correa de transmisión" entre Estado y sociedad, ha caído ante la complejidad del mundo actual. Una sociedad heterogénea y un gobierno integrado por organizaciones, grupos e individuos, obliga al aumento de la complejidad de cualquier intento analítico. Tomar en cuenta la existencia de la organización permite avanzar en un análisis más sugerente y cercano a la realidad del espacio gubernamental (pp. 8-10).

¿Por qué las organizaciones gubernamentales son duales? Las organizaciones públicas y su cambio deben ser comprendidos más allá de la lógica legal, normativa o política. Éstos son factores muy importantes; sin embargo, no se puede alejar del análisis el hecho de que existen actores que están inmersos en una dinámica organizacional. Es por ello que deben analizarse las organizaciones gubernamentales como organizaciones determinadas formal y legalmente en cuanto a sus objetivos; pero como organizaciones que una vez construidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades. En fin, realizan esfuerzos de sobrevivencia como cualquier otra organización (p. 12).

Lo anterior conduce a una premisa de partida muy importante para entender el proceso de reforma: no sólo el gobierno no es un ente monolítico, sino que las organizaciones que lo integran actúan dentro de la compleja contradicción de origen con la que se formaron. Sin embargo, la dualidad que portan las organizaciones públicas no debe ser entendida como una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real; sus elementos mantienen interpenetraciones constantes (p. 14).

El tercer eje estratégico se refiere al gobierno como red de organizaciones. El libro llama la atención sobre el hecho de que en el momento en que nacen las organizaciones gubernamentales, además de tener un condicionamiento formal-legal, nacen dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existentes, con las cuales tienen relaciones. Las relaciones entre ellas, si bien responden a cierta lógica formal, no tiene una lógica acabada. Por tanto, una parte importante de las relaciones se genera a través del movimiento flexible y complejo de los juegos interorganizacionales. El gobierno entendido como red de organizaciones implica que su lógica de organización no tiene sólo como marco de referencia la ley, la política, sino también las relaciones informales entre las organizaciones (pp. 14-15). Al intentar el cambio organizacional, se debe situar en el análisis, de la manera más clara posible, las relaciones en las que se ven involucradas las organizaciones dentro del aparato gubernamental.

Con estas premisas de partida, y dejando claro que el proceso de refor-

ma del gobierno pasa de manera importante por el cambio organizacional, el libro sistematiza el estudio del cambio organizacional relacionándolo con las particularidades de las organizaciones gubernamentales. Para ello, se divide en tres grandes apartados: 1) enfoques del cambio desde el análisis organizacional, 2) cambio en organizaciones gubernamentales, y 3) asuntos críticos de la reforma organizacional en el gobierno.

En la primera parte se discuten las distintas teorías del cambio organizacional. Esta parte se encuentra dividida en varios capítulos. En el capítulo I: Teoría de la organización, metáforas y escuelas, José de Jesús Ramírez recorre el campo de la teoría de la organización, ubicando y clasificando las diferentes corrientes teóricas para introducir al lector en este campo de estudio.

En el segundo capítulo: El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, Raúl Coronilla y Arturo del Castillo abordan el tema de cómo entender el cambio en las organizaciones formales, suponiendo que éste no puede ser pensado como un acontecimiento temporal sino como un estado perenne. Para ello discuten el significado del concepto de cambio organizacional, lo que remite a la vieja discusión entre actor y sistema. En las conclusiones del capítulo los autores establecen los aportes que deben destacarse con respecto al análisis que se ha realizado.

El tercer capítulo: Cambio en organizaciones gubernamentales, escrito por Enrique Cabrero, David Arellano y María de Lourdes Amaya, trata el concepto de innovación como mecanis-

mo de cambio organizacional. Se desarrolla a través de la pregunta: ¿cómo innovan las organizaciones gubernamentales? De este modo, se despliegan los tres niveles del cambio: el estructural, el de los procesos decisorios y el institucional, proponiéndolos de una manera integral.

La segunda parte de la obra se dedica a analizar los tres niveles anteriormente propuestos del cambio en las organizaciones gubernamentales. Para ello el capítulo 4, escrito por Jorge Culebro, se dedica al cambio estructural. En los capítulos cinco y seis, Arturo del Castillo analiza la transformación de los procesos decisorios y la transformación institucional de las organizaciones gubernamentales, respectivamente. Esta parte de la obra deja ver que el cambio organizacional es un proceso complejo que requiere de la modificación de diversos espacios.

La tercera parte resalta ciertos temas relevantes para el cambio organizacional. En el capítulo siete, David Arellano desarrolla el problema de la estrategia y el plan estratégico como instrumento guía del cambio. Se presentan diversas herramientas para el mismo. El capítulo octavo se dedica al tema de las redes organizacionales y su importancia dentro del proceso de cambio en las organizaciones gubernamentales.

El último capítulo está pensado, en palabras de los autores, para “romper” el hilo conductor que guía la discusión en los otros capítulos. En este caso, Arellano y Cabrero se refieren

—con un énfasis especial en el caso latinoamericano y dentro de éste el de México— a los problemas que pueden generarse de la importación de tecnología administrativa y organizacional, fuera de los contextos en los que fueron concebidas. Se reflexiona por tanto en las características de las organizaciones en América Latina. Se subraya la complejidad que en los procesos organizacionales introduce el hecho de la movilidad no predecible de las relaciones de poder. Es por ello que proponen la aceptación de la complejidad cultural de los actores como requisito para emprender la transformación organizacional en América Latina.

Toda la obra va encaminada a resaltar el hecho de que la complejidad de cada organización gubernamental aparece como una variable indispensable de cualquier proyecto de reforma; y en ese sentido, el libro pone en el tinte no sólo la manera de abordar el análisis de las organizaciones, sino los distintos aspectos que deben ser tomados en cuenta para intentar su transformación y de este modo alcanzar el éxito en el proceso de reforma gubernamental.

Es, en resumen, una obra ampliamente recomendable para los políticos que intentan diseñar procesos de reforma en sus respectivos países, y resulta de lectura obligada para los académicos que tienen la difícil tarea de analizar, evaluar y obtener aprendizaje de los problemas encontrados en este largo camino que es reformar el gobierno.