

Los estudios organizacionales: el análisis de la acción organizada como una alternativa para el estudio del gobierno municipal

The Organizational Studies: the Analysis of the Organized Action as an Alternative for the Municipal Government's Study

Este artículo busca conceptualizar al gobierno municipal como un sistema de acción organizada, lo que implica tener una visión de su funcionamiento como una organización cuyos actores se corresponden unos a otros, pero que, mantienen una especificidad propia; cuyas acciones son resultado de un proceso dinámico de pugna de proyectos, objetivos, metas y de la articulación de esfuerzos de los participantes. Este proceso está apegado a un marco normativo previamente establecido y a los valores de los principales protagonistas.

This article looks for to conceptualize the municipal government as a system of organized action, what implies to have a vision of its operation like an organization whose actors belong together each other, but that they maintain an own specificity; whose actions are of a dynamic process of conflict of projects, objectives, goals and of the articulation of the main participants actors, process that this attached to a previously established normative mark and the values of the main characters.

Los estudios organizacionales: el análisis de la acción organizada como una alternativa para el estudio del gobierno municipal

Descubridora

JOSÉ SANTOS ZAVALA

INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es conceptualizar al gobierno municipal como un sistema de acción organizada, lo que implica tener una visión del gobierno municipal que se aleja de la imagen de un aparato burocrático con una carácter intencional, explícito y codificado de sus estructuras, funciones, procedimientos y objetivos, cuyas acciones son resultado de planes gubernamentales rígidos, que se dan en un espacio institucional preciso y apegado a un conjunto de normas de carácter legal. Más bien, se visualiza su funcionamiento concreto como una organización cuyos actores se corresponden unos a otros, pero que, mantienen una especificidad propia; cuyas acciones son resultado de un proce-

José Santos Zavala

El Colegio de San Luis A. C. Correo electrónico: jsantos@colsan.edu.mx

so dinámico de pugna de proyectos, objetivos, metas y de la articulación de esfuerzos de los principales actores participantes, proceso que está apegado a un marco normativo previamente establecido y a los valores de los protagonistas. Por lo que existe el reconocimiento de una multiplicidad de actores, una gran variedad de interpretaciones de la problemática municipal y una multiplicidad de soluciones.

Para obtener un marco conceptual coherente con la noción del gobierno municipal como un sistema de acción organizada se hace uso del enfoque estratégico de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977; Friedberg, 1992). Este enfoque de estudio, surgido en el campo de los estudios organizacionales toma como unidad de análisis las estrategias de acción de los actores, las cuales son producto de las interacciones de los actores y que son en esencia, interacciones de poder.

La justificación de esta perspectiva organizacional aplicable al gobierno municipal en México, se basa en el reconocimiento de una constante rotación de actores; existencia de comportamientos dinámicos y contradictorios; objetivos poco claros en las estrategias de acción; espacios de libertad propios a cada actor; información insuficiente para la toma de decisiones; existencia de múltiples participantes en la solución de la problemática municipal; una relación dinámica con el entorno. Es por ello que se toma como principales variables explicativas los conceptos de poder y conflicto, no las normas, estructuras y procedimientos, como lo hace el modelo de organización burocrático.

Desde esta perspectiva organizacional, el gobierno municipal ejerce sus funciones por medio de su sistema administrativo; el cual no es un actor coherente sin diferenciaciones internas, sino un conglomerado de distintos actores que interactúan con arreglo a estructuras definidas de manera formal e informal y, que van más allá del propio espacio conferido al gobierno municipal por su marco jurídico, estando en función de un momento histórico determinado, de la naturaleza del problema y de los valores de cada uno de los protagonistas.

Esta visión del gobierno municipal reconoce que su organización formal dada por el conjunto de leyes, reglamentos y convenios, poco dice de su real funcionamiento; por lo que es necesario incorporar en el análisis a los actores participantes, quienes son los que diseñan y operan los objetivos formales del municipio, y le otorgan un estilo particular a cada estrategia de acción.

Además del carácter formal de los gobiernos municipales, se reconoce la existencia de relaciones informales entre los actores, lo que significa, que al interior de este nivel de gobierno, se tienen que resolver asuntos sin que existan mecanismos y canales de acción establecidos de manera institucional, ello significa que constantemente los gobiernos municipales recurren de manera frecuente a esto para resolver conflictos y/o problemas; por lo que el establecimiento de las estrategias de acción municipal implica luchas entre diversos actores, sean estos gubernamentales o no, y que ellas son un reflejo del poder que poseen cada uno de los actores participantes. De ahí que la administración y la política, eficiencia y dominación, no pueden separarse como áreas distintas del análisis, sino que son dos dimensiones de un mismo fenómeno.

Bajo esta perspectiva, se establece que para entender las estrategias de acción municipal deben verse como resultado de las relaciones de poder que los diferentes actores municipales guardan entre sí, entendido el poder como la capacidad que tiene un actor de actuar sobre los demás (Dahl, 1957). Dichas estrategias son establecidas por procesos de comunicación, mediante los cuales cada uno de los actores, por diferentes medios, define su percepción del problema y sus posibles soluciones utilizando una serie de argumentos, sean estos de tipo social, político, filosófico, económico, administrativo, jurídico, técnico o una combinación de ellos.

Con base en lo anterior, el conflicto y el poder son la fuente principal para entender el funcionamiento y la actuación del gobierno municipal, ya que estos conceptos dan cuenta de la diversidad de actores participantes y por lo tanto de la multiplicidad de racionalidades existentes, de los espacios de acción, márgenes de libertad, grado de poder, alianzas y acuerdos para lograr el establecimiento de una forma de definir el problema y sus soluciones.

En este marco de conglomerado de actores en interacción, es posible distinguir dos niveles de análisis. En primer lugar, *cada actor en lo particular* cumple con ciertas funciones definidas por sus propias metas y espacios de acción, apoyados por una estructura organizacional y un marco jurídico específico. En segundo lugar, *las interacciones* que estos actores tienen con otros actores para hacer frente a un problema específico, las cuales, cuando se establece un acuerdo de interacción, se convierte en un *sistema de acción organizada*. Aunque por su propia función dentro del sistema, cada actor mantiene su propio espacio de autonomía, por lo que se parte del supuesto de una situa-

ción de conflicto permanente que subyace a cualquier sistema de acción organizada municipal; este supuesto descansa sobre la base de la existencia de una autonomía relativa por parte de los actores.

El origen de toda estrategia de acción municipal debe buscarse en el surgimiento de un problema y cuya solución requiere de la intervención y competencia de más de un actor, sin que existan métodos y canales establecidos para fijar las relaciones contingentes causadas por los problemas. Es por ello que para la creación de una estrategia de acción municipal es necesario, por un lado, el surgimiento de un problema y, por el otro, su solución, la cual debe tener un esfuerzo conjunto de diversos actores.

Un problema en un gobierno municipal, debe reconocerse como tal, cuando, por lo menos uno o más actores se apropian de una manera de definirlo y de su solución, y para hacerle frente se requiere de la combinación de diversos recursos, los cuales están distribuidos en diversos actores. Por lo que, el surgimiento de un problema y su solución da a luz a un sistema de acción organizada en el sentido que tiene que establecerse un campo de acción y un conjunto de normas que definen, aunque sea de manera provisional, las relaciones de los diversos actores participantes, en donde cada actor tiene intereses que defender y propuestas que realizar.

Por otra parte, al plantear, el funcionamiento del gobierno municipal desde el punto de vista del sistema político-administrativo como un sistema de acción organizada implica el considerar dos aspectos básicos como son las estructuras de poder y el sistema de atribuciones y relaciones formales que se establecen entre los diversos actores que están involucrados en ese sistema de gobierno.

La sustancia de esta propuesta gira sobre las funciones, las normas y los valores que orientan las acciones de cada uno de los actores participantes y que por lo tanto son quienes definen en sí mismos la naturaleza del sistema político-administrativo en un gobierno municipal en lo particular. Por ello es necesario profundizar la reflexión en sus aspectos básicos, tales como la naturaleza de las estrategias municipales, la dinámica y el rol de los actores y las fronteras de las estrategias de acción.

A. LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN MUNICIPAL

La acción organizada municipal no es producto de las normas, estructuras, planes y programas de la administración pública, es un constructo social pro-

ducto de los aspectos formales y codificados, de las relaciones de los actores participantes y de un momento social específico. Es decir, son soluciones creadas o instituidas por actores relativamente libres, que cuentan con atribuciones y recursos para resolver problemas, las cuales no son las únicas, ni las mejores, por lo que son *soluciones contingentes*. A pesar de su carácter contingente suponen un mínimo de organización, el cual varía en función del grado de formalización y estabilidad de las estructuras municipales, que están en íntima relación con el tipo de municipio, sea este metropolitano, urbano, suburbano o rural.

El carácter contingente de la acción organizada municipal trae como consecuencia ciertos efectos perversos, es decir que el adoptar determinada estrategia trae ciertos efectos no esperados, ni deseados; en otras palabras, la implantación de una acción puede generar lo contrario de lo que se buscaba. Con este planteamiento, el análisis de las estrategias de acción no centra la atención en sus finalidades, sino en la manera cómo se van construyendo.

El plantear de esta forma a las estrategias de acción municipal, acción organizada, implica reconocer que estrategias de acción y organización burocrática son complementarias; en este sentido la organización burocrática estatal es la que estructura los campos de acción dentro de las cuales se desarrollan las estrategias de acción; por lo que éstas no sólo responden a la naturaleza del problema por resolver, sino también a los aspectos formales y culturales de la burocracia municipal.

Para comprender el proceso de construcción de las estrategias de acción municipal, es necesario dirigir el análisis hacia la manera del cómo se gestan y mediante qué mecanismos opera; lo que implica alejarse de los análisis de la organización burocrática municipal, que es la parte más visible del gobierno municipal y centrarse en la dinámica de éste, la cual en la mayor parte de las ocasiones va más allá de las fronteras organizacionales de la administración para ubicarse en algunas ocasiones en su entorno y sólo relacionarse de manera muy débil, como es el caso de los organismos intermunicipales prestadores del servicio de agua potable.

Percibir a las estrategias de acción municipal como soluciones construidas a problemas de carácter público, implica reconocer varios niveles de manifestación, el primero es el de la cooperación; toda estrategia de acción se basa en un mínimo de integración de los participantes, los cuales persiguen objeti-

vos divergentes e incluso contradictorios. En este sentido los procesos de interacción entre los actores son procesos conflictivos y de golpeteo por apoderarse de los recursos a movilizar en las estrategias. Cuando se llega a un acuerdo, aunque sea mínimo, se ha establecido una manera de definir el problema y por lo tanto las condiciones de interrelación entre los actores, aunque esta estructuración sea de manera provisional y de ninguna manera suprime la libertad de los actores.

Si las estrategias de acción municipal son una especie de coalición de actores para resolver problemas, es difícil que estén construidas con base en una información total sobre la problemática, por lo que de ahí se deriva una segunda característica, la *incertidumbre*, es decir no se tiene la garantía de lo que pasará con su aplicación, ejemplo de ello sería la construcción de un nuevo mercado, la actualización de reglamentos o la reestructuración de la administración municipal. La incertidumbre de las estrategias de acción, se convierte en el principal instrumento de negociación de los actores, por lo que es incertidumbre desde el punto de los problemas, es poder para los actores; esto significa que como toda estrategia de acción municipal está sostenida por la incertidumbre, se constituye en un sistema de poder. Así el poder se vuelve centro de reflexión en el análisis de toda estrategia de acción municipal.

El concebir a las estrategias de acción municipal como sistemas de poder, implica considera su dinamicidad, dado que hay cambios de circunstancias en el entorno en que se transforman, y por lo tanto los actores desplazan sus intereses y fuentes de incertidumbre o bien muchos de ellos desaparecen de la estrategia porque ya no son útiles. Con esta nueva característica se trae un nuevo concepto, el de cambio, que hace referencia a la existencia de nuevas formas de relación entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a un problema existente.

En resumen, las estrategias de acción municipal son las respuestas contingentes que encuentran los actores en un momento histórico determinado, las cuales están construidas con base en, por un lado, las normas, atribuciones que otorgan el marco normativo de las agencias municipales y, los planes y programas de los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal, y por el otro a la manera de percibir la problemática, los intereses y valores de los actores participantes, por lo que tiene un carácter dinámico e indeterminado.

B. LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN DE LOS ACTORES MUNICIPALES

En la mayor parte de los enfoques de estudio de las organizaciones ha predominado el concepto racional. Pareciera con solamente su uso ya se está en un mundo altamente racionalizado, que funciona como una máquina en donde cada elemento encaja perfectamente y no da margen al error; si este concepto se aplica a los gobiernos municipales lejos está de considerar los aspectos cotidianos de su funcionamiento, razón por la cual es urgente superar esta visión de las organizaciones y adoptar una más flexible que de cuenta de la complejidad y ambigüedad del fenómeno municipal.

La manera de superar la visión racional del funcionamiento de los gobiernos municipales, es poner en el centro de la reflexión al ser humano, quien al interior de las organizaciones no solo tiene una mano, para trabajar de manera mecánica (Tylor, 1972), un corazón, que le permite relacionarse de manera afectiva con los demás participantes de la organización (Mayo, 1977), sino también que piensa, con lo cual puede interpretar los objetivos formales (Crozier y Friedberg, 1977). Esto implica el reconocimiento de la complejidad del comportamiento ser humano.

La propuesta conceptual de este trabajo es poner en el centro del análisis a las estrategias de acción municipal, al ser humano, considerado como actor; este concepto parte del supuesto que el ser humano al entrar a las organizaciones, sujeta su comportamiento a ciertas normas formales que se le imponen, pero mantiene un margen de libertad de acción, la cual trata de utilizar en todo momento y es producto de la experiencia personal y de las condiciones del entorno social en el cual participa.

El riesgo que se corre al adoptar una perspectiva de esta naturaleza, es estudiar el encuentro del individuo con el gobierno municipal, a partir sólo de las necesidades y percepciones del individuo, por lo se debe tomar las interacciones entre individuos a partir de un problema específico y la existencia de reglas formales e informales que regulan la interacción; interacción que puede ser de conflicto, de competencia, sumisión o cooperación.

La concepción estratégica del actor municipal les reconoce una libertad y una racionalidad limitada, en donde los aspectos legales, programáticos y presupuestales, tanto federal como estatales y del propio municipio, juegan el rol principal, ya que son ellos los que establecen una serie de mecanismos que

definen los campos de acción de cada uno de los actores y cuyo comportamiento se da siguiendo las siguientes hipótesis:

1) Los diversos actores municipales rara vez tienen objetivos claros y todavía proyectos coherentes, es decir muchas veces actúan por intuición o para responder a movimientos políticos de otros actores; o bien dejan de lado los proyectos establecidos por no afectar intereses ya establecidos y que van en contra de la estabilidad política del municipio, lo cual no es conveniente para el momento histórico que se está viviendo.

2) A pesar de ello, el comportamiento de los actores es activo, ya que a pesar de estar restringido, no está totalmente determinado. En este sentido los actores municipales siempre están diseñando su comportamiento, sea de ataque, retiro, en donde dejar de hacer algo es una forma de actuar.

3) El comportamiento de los actores siempre tiene un sentido, es decir una racionalidad; en donde ser racional no debe ser evaluado en función de los objetivos formales del gobierno municipal, sino a partir de las oportunidades del entorno, quien es el que las define.

La aportación de este concepto estratégico de actor es que logra superar los límites de la organización burocrática, que pone énfasis en los objetivos y reglas formales y traslada la racionalidad en el entorno organizativo a partir de las vivencias de los actores. Para el caso mexicano, una característica importante de los actores municipales, es que éstos no son estables, es decir que hay una constante renovación, principalmente cada tres años, periodo establecido para el cambio en los ayuntamientos, y en el cual se renueva no sólo la clase gobernante, sino también los cuadros administrativos. Otro aspecto que hay que considerar, es que la naturaleza jurídica, financiera y técnica del nivel municipal de gobierno hacen que las atribuciones, recursos y conocimientos técnicos de su aparato administrativo sea altamente limitado, por lo que para hacer frente a la problemática que se le presenta tenga que recurrir a otras agencias federales y estatales y en conjunto diseñar las estrategias de acción, razón por lo cual sus límites organizacionales no sean muy claros. La existencia de una multiplicidad de actores requiere de una reflexión más a fondo sobre sus consecuencias en las estrategias de acción municipal, tema del siguiente apartado.

C. LA INTERRELACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS ACTORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL: PODER Y ACUERDO

La participación de una diversidad de actores en las estrategias de acción municipal, que son construidas con base en relaciones de poder, genera un conflicto que es superado mediante el establecimiento de un acuerdo, el cual se materializa en un conjunto de reglas de carácter formal e informal, a través de ellas es posible que se establezcan relaciones de coordinación entre los diversos actores participantes. A partir del establecimiento de estos acuerdos se puede caracterizar las interrelaciones de los actores del gobierno municipal en los siguientes términos:

1) Cada estrategia de acción, en términos organizacionales es un sistema de acción organizado construido por los diversos actores municipales, estatales, federales y sociales en torno a una problemática específica, quienes en todo momento mantienen una cierta autonomía con respecto a los otros participantes.

2) Las estrategias de acción del gobierno municipal son producto de acuerdos, situación que se presenta cuando se encuentra un punto de equilibrio entre la cooperación de cada uno de los actores, gracias a lo cual es posible el diseño y puesta aplicación de recursos, sean técnicos, humanos y financieros, que buscan hacer frente a una problemática específica.

3) Que los acuerdos de los diversos actores municipales están sometidos a factores que consideran las formas de poder de la vida política local y la racionalidad de las agencias estatales y federales, sobresaliendo el actor que cuenta con más poder en un momento histórico determinado.

Para el caso mexicano los actores que más poder tienen y que generalmente son los que imponen las estrategias de acción de los gobiernos municipales son las agencias federales y estatales, lo hacen principalmente por las siguientes razones:

1) Son los responsables de definir y aplicar la mayor parte de las reglas bajo las cuales opera la administración pública. Así, por ejemplo, tenemos a las agencias responsables de la planeación, quienes emiten lineamientos sobre el diseño, estructura y aplicación de los programas gubernamentales en todos sus niveles; las agencias responsables del control de los recursos financieros, quienes establecen los tiempos y criterios de aplicación de tales recursos y las agencias responsables del control y evaluación de los recursos gubernamentales.

2) Por el acceso a la información que tienen sobre la problemática municipal y sus implicaciones con la problemática estatal y federal; a esta información por lo general no tienen acceso la mayor parte de los municipios mexicanos, sea por ignorancia o por falta de capacidad técnica o por preocupación por asuntos de carácter coyuntural. En los últimos diez años existe preocupación en algunos municipios mexicanos por contar con un sistema de información, sin embargo son solamente aquellos de las zonas metropolitanas del país.

3) Por la concentración de atribuciones de carácter legal que tiene las agencias estatales y federales, así como los congresos estatales; entre las atribuciones más relevantes cabe destacar las de vigilancia y supervisión del gasto, autorización de las tarifas y tasas de los ingresos municipales, las sanciones de tipo administrativo y político.

En este nivel, de las relaciones de los actores del gobierno municipal, se manifiesta la cultura del sistema político mexicano, el cual hasta la década de los años ochenta se perfilaba por la centralización, preeminencia del presidente de la república sobre los demás poderes, el dominio de un partido único, el corporativismo, la existencia de caciques locales, y el desinterés de la sociedad por los asuntos públicos, entre otros factores. Sin embargo, a finales de los años de los ochenta y principios de los noventa se ha iniciado un lento proceso de transformación, caracterizado por la democratización de los procesos electorales, fortalecimiento del sistema de partidos, desgaste del modelo corporativo y el incremento de la participación ciudadana en los asuntos de carácter público. El proceso de cambio, en el ámbito municipal se ha dado con mayor profundidad en los espacios urbanos, en donde existe la alternancia política, la preocupación por la profesionalización del aparato administrativo, la participación ciudadana; sin embargo, en la mayor parte de los municipios mexicanos, principalmente los rurales y semiurbanos, aun predomina la cultura política del centralismo, el autoritarismo y el corporativismo, aspectos que deben considerarse en el análisis de las estrategias de acción municipal.

El modelo de diseño de estrategias de acción municipal, en donde predominan las agencias federales y estatales, la cultura del centralismo y el autoritarismo, como es el caso del sector rural y semiurbano del país, encuentra sus límites en este espacio social, ya que esta pensado para municipios urbanos, en donde se da una participación más activa de los actores, cuentan con mayor información por la toma de decisiones, hay cierta estabilidad en los modelos

organizacionales adoptados y la presencia de una sociedad cuestionadora y participativa. Es en el espacio urbano en donde se encuentran elementos para caracterizar al municipio como un conjunto de actores relacionados de manera conflictiva, que establecen sistemas de acción organizados.

D. LA MULTIPLICIDAD DE ACTORES: EL PROBLEMA DE LAS FRONTERAS DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN MUNICIPAL

Para conceptualizar al municipio desde la perspectiva del razonamiento estratégico se requiere de hacer las siguientes precisiones sobre el gobierno municipal y sus agencias que participan en el diseño e implantación de estrategias de acción que hacen frente a su problemática, las cuales giran en torno a los siguientes aspectos:

1) Los participantes de las distintas agencias que colaboran en el diseño, implantación, control y evaluación de las estrategias de acción de la problemática municipal, se pueden considerar como actores. Quienes persiguen múltiples y ambiguos objetivos, por lo que la racionalidad de estas estrategias está en la orientación que los actores le dan a sus acciones.

2) Si se conocen las estrategias de cada actor y las restricciones que imponen las estructuras y normas formales de las distintas agencias, es necesario poner énfasis en las interacciones de los actores, por que es ahí en donde se podrá encontrar la esencia de las estrategias de acción.

3) En cada una de las estrategias se podrán conocer las limitaciones, el poder y las preferencias de cada uno de los actores, ya que éstas son producto de acuerdos de colaboración, a partir de los cuales orientarán sus comportamientos.

Este conjunto de reflexiones, sobre los actores municipales y sus estrategias, trae a colación el problema de los límites de cada una de las estrategias, situación que se agrava porque éstas se entrecruzan con varias agencias municipales, muchas de las cuales son del orden federal y estatal, tales como los congresos estatales, dependencias y entidades del gobierno estatal y federal o bien organizaciones de carácter civil. Por lo que la interrogante es ¿cómo estudiar esta red de organizaciones burocráticas o agencias del Estado?

El planteamiento que en las estrategias de acción del gobierno municipal participan un gran número de actores, que tienen un espacio propio de acción,



trae como consecuencia un primer problema, que surge de la búsqueda de los límites de su sistema-político, dado que la gran cantidad de problemas de naturaleza diversa, conlleva la existencia de una gran cantidad de agencias participantes, las cuales tienen funciones, objetivos e intereses múltiples y la mayor parte contradictorios. Según el problema y el momento histórico, cada actor entra y sale de una estrategia de acción, por lo que es la naturaleza de la problemática municipal, los objetivos y normas formales de la administración pública, los intereses de los actores y la coyuntura que se presenta, lo que finalmente determinará los límites de una estrategia de acción. Esta situación nos conduce a concluir que habrá tantas estrategias de acción como problemas que atender, por lo que el gobierno municipal es un sistema de estrategias de acción, dicho en términos de estudios organizacionales, un sistema de acción organizado; en donde cada una de las estrategias guarda una cierta autonomía con respecto a las demás. Por lo que la unidad de análisis no es una organización, sino un conjunto de organizaciones relacionadas en torno a un problema.

En un nivel meramente operativo es válido considerar el funcionamiento del gobierno municipal como una multiplicidad de actores, de problemas y de soluciones poco integrados entre sí (Weick, 1976), donde los actores no tienen una estabilidad en términos de lo que la mayor parte de las teorías de la organización han planteado. Los actores son de naturaleza muy diversa, tales como agencias municipales, estatales, federales y ciudadanas, las cuales pueden considerarse como una organización en sí, con su propio campo de acción, estructura, objetivos, metas y políticas de funcionamiento; para comprender las interrelaciones que se dan entre las diversas agencias participantes en una estrategia de acción municipal, es necesario considerar los siguientes aspectos:

- 1) Cada actor municipal representa una agencia de gobierno, una instancia de gobierno, un partido político o a la ciudadanía organizada, con lo cual cuenta con marco normativo que le otorga cierto poder de acción, que puede ser utilizado en los procesos de interacción con otros actores.

- 2) El marco normativo del gobierno municipal sea federal, estatal o reglamentario, define los espacios de acción y negociación de los diversos actores a nivel municipal, pero en cual interviene el margen de libertad que tiene cada uno de los actores para interpretarlos, generando un conflicto, ya que un mismo aspecto de la gestión municipal puede ser interpretado de diversas maneras.

3) El poder de cada actor tiene, deriva de su posición en la estructura funcional en la agencia a la que pertenece, por las atribuciones que le confiere el marco normativo, por la información que tiene del problema que es motivo de análisis, por el tipo de relaciones que mantenga con los actores del entorno, por la forma que organiza la comunicación y los flujos de información y por el tipo conocimiento que tenga de la problemática municipal.

4) Las diferencias de percepción de los objetivos del gobierno municipal por parte de los actores, aunado a las diferencias en la interpretación de los problemas y sus soluciones, presentan un conflicto en la búsqueda de establecer una forma de definir el problema y su estrategia de solución.

5) Cuando se adopta una estrategia de acción, se llega a un acuerdo entre los diversos actores participantes, el cual se da en un contexto de racionalidad limitada, por lo que la elección racional es siempre un ejercicio de un esquema simplificado, limitado y aproximado de la situación real, que estará en constante cambio.

6) Toda estrategia de acción municipal responde a una doble racionalidad, la racionalidad administrativa y la racionalidad política y a una triple presión, la que proviene de los objetivos de la organización a la que pertenece, de los intereses que como individuo tiene y de las demandas de la ciudadanía.

Desde la perspectiva aquí planteada y haciendo uso de la propuesta conceptual de Cohen, March y Olsen, el gobierno municipal es un conjunto de problemas y soluciones que buscan una situación de decisión y de acuerdos, por medio de los cuales se construyen las estrategias de acción municipal y en la cuales participan agencias del gobierno federal, estatal y municipal, y en el que las fronteras de cada estrategia de acción estarán dadas por la naturaleza del problema, el número de participantes y el momento histórico específico.

E. CONTINGENCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN MUNICIPAL: EL PROBLEMA DEL CAMBIO

Si se parte del supuesto que la gestión municipal es producto de las estrategias de sus actores, éstas no son estáticas y sino altamente dinámicas, por lo que el cambio es algo que está siempre presente, será un fenómeno que acompaña a todo gobierno municipal, por lo que el punto no es el cambio en sí, sino cómo se conceptualiza.

La gestión racional que plantea el modelo burocrático, y otras corrientes formales de la organización, percibe al cambio como un acto consciente, premeditado y guiado por un propósito, por lo que es planteado como una ruptura. Este concepto de cambio sólo es útil si se considera a la gestión municipal como un conjunto de acciones que persiguen fines coherentes, que emplea los medios más apropiados para el logro de las metas perseguidas. Por lo que un cambio es una ruptura en el comportamiento de sus miembros, lo cual se manifestará en reacomodos de estructuras, situaciones de decisión e incluso de actores.

Desde una perspectiva de la contingencia, el cambio será visto como una adaptación al entorno, en donde las posibilidades de cambio son múltiples, que van desde la conservación, la adaptación, la reelaboración y la transformación de sus estructuras formales; de ahí que su principal reto es contar con un modelo organizacional flexible para dar respuesta a un entorno altamente dinámico.

Desde la perspectiva de la acción organizada se plantea la existencia heterogénea y múltiple de objetivos dentro de los gobiernos municipales y de diversos actores que participan en sus estrategias de acción, persiguiendo diferentes intereses, con objetivos y proyectos poco claros, y muchas veces no coherentes, por que su conducta podría cambiar a la mitad del camino, transformando sus percepciones u objetivos y maneras de actuar. En este planteamiento queda esbozado el concepto de poder, entendido como un aprendizaje constante, que se manifiesta en nuevas reglas de interacción entre los actores participantes en una estrategia de acción.

El cambio en la gestión municipal, desde la perspectiva estratégica, se presenta por la insatisfacción de los actores, por la búsqueda de nuevos objetivos; por lo que el cambio se encuentra en la posibilidad de transformar el conjunto de interrelaciones acordadas en torno a las relaciones de poder en un momento específico para atender una problemática también específica.

Como las estrategias de acción municipal surgen como una respuesta a una situación de decisión, en donde su lógica no es la optimización ni la maximización, sino hacer frente a una coyuntura; su naturaleza más profunda es su alta dinamicidad, lo que implica su transformación constante. Por ello el cambio significa la capacidad de transformar la estructura del sistema de acción, el cual no necesariamente abarcará todo el sistema de acción municipal, es decir

el cambio es parcial a un campo de acción específico, incluso lo que para una campo de acción es cambio, para otro no necesariamente lo será.

Desde la perspectiva del pensamiento estratégico, el cambio en la gestión municipal no significa ni una etapa lógica del desarrollo de los actores, ni la imposición de un nuevo modelo de organización, ni la transformación de un sistema total de acción, sino que es contingente a un problema específico. Es por ello que el cambio representa la fuente más rica de interpretación y comprensión de lo que es la gestión municipal.

F. APORTACIONES DE LA PERSPECTIVA DE LA ACCIÓN ORGANIZADA AL ANÁLISIS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Esta propuesta conceptual, para interpretar al gobierno municipal como un sistema de acción organizada, parte de las insuficiencias de dividirlo sólo en dos niveles, el político y el administrativo; lo cual visto de manera separada no permite dar cuenta de manera integral de lo complejo que es el gobierno municipal, además, no permite comprender el sentido, el impacto y los mecanismos de acción del aparato administrativo de gobierno municipal sobre la sociedad; la propuesta del enfoque de la acción organizada es poner énfasis en las interacciones que se dan entre actores participantes.

El solo análisis de los aspectos formales del gobierno municipal, como lo plantea el modelo burocrático, deja de lado aspectos importantes, tales como: 1) el no permitir identificar el sentido de las estrategias de acción implantadas, ya que sólo se ubica en el nivel formal del deber ser y no lo que verdaderamente se llevó a cabo; 2) ignora la esencia de la acción en un entorno particular, lo cual solamente puede ser encontrado en la naturaleza de los actores y, 3) no se puede identificar la secuencia que siguen las acciones cuando van pasando en los distintos niveles del sistema administrativo y político del gobierno mexicano.

Por otro lado, considerar sólo el aspecto político de la gestión municipal resulta parcial ya que no se encuentran en este enfoque los instrumentos analíticos adecuados para dar cuenta de manera integral de lo que pasa al interior del sistema político administrativo de los gobiernos municipales. Generalmente este enfoque se ha orientado y preocupado por los aspectos globales de la sociedad y ha ignorado los aspectos locales, mucho menos se ha preocupado por los municipios. De tal manera que el estudio de la estructura del poder político en los mu-

nicipios es prácticamente inexistente en México y si existen no se reconocen los márgenes de autonomía de los actores locales, ya que ubican la racionalidad de sus acciones en referencia al conjunto nacional. No existe, además, la tradición de interrelacionar a la política y a la administración, sino que han sido vistos de manera separada, dentro de una tradición centralista.

Un análisis de las interrelaciones de los actores municipales supera la visión aislada que se tienen de la gestión municipal; la cual generalmente ha sido percibida, por un lado como el conjunto de normas oficiales y por el otro el mundo político, sin ninguna articulación entre ellos, en donde sus actores aparecen poco integrados, sin comunicación, celosos de sus prerrogativas y de su autonomía. En este entorno las estrategias de acción son vistas como una imposición del actor o agencia que cuenta con mayor información, recursos y conocimientos técnicos para hacer frente a una problemática, situación que puede estar muy cerca de la realidad en el ámbito semiurbano y rural, pero en el ámbito urbano el diseño e implantación de las estrategias de acción es más compleja, y ello requiere de una reflexión a fondo.

El enfoque de la acción organizada cuenta con conceptos y niveles de análisis que permitirán comprender las relaciones existentes entre la estructura administrativa y la estructura de poder del sistema político de los gobiernos municipales urbanos; las cuales están en función de los principios de estructuración, de los modos de regulación establecidos y los valores de los actores, poniendo en evidencia ciertas reglas no establecidas por el marco jurídico, pero que son producto de las acciones de los actores en la consideración de su entorno.

La doble hipótesis que se derivan de esta postura son la existencia de un sistema de relaciones entre el sistema político-administrativo del gobierno municipal y su entorno, cuyas propiedades son determinadas por las reglas jurídicas, las tradiciones políticas locales y los valores de los actores. Esto puede ser presentado en dos niveles: uno general, el cual permite percibirlo como un sistema que tienen un mínimo de interdependencia entre los diferentes elementos que lo componen, la existencia de un mínimo de regulación de las relaciones entre estos elementos y un cierto grado de conciencia de estas regulaciones por parte de cada uno de los miembros que integran el sistema (Friedberg: 1992). Otro aspecto particular es el de la acción, la cual es producto de un acuerdo entre los actores que considera la racionalidad política y la racionalidad administrativa de los gobiernos municipales.

Las aportaciones de este análisis organizacional del sistema político-administrativo del gobierno municipal se puede justificar con la propuesta conceptual del pensamiento estratégico de las organizaciones (Crozier y Friedberg: 1977); el cual se fundamenta en los siguientes aspectos:

1) El concepto de poder y el análisis de las relaciones de poder entre los actores, dado que ningún gobierno municipal puede existir sin relaciones de poder y sus acciones se estructuran alrededor del sistema de poder local y su relación con el nivel federal y estatal, el marco normativo y los valores de los protagonistas.

2) Si se considera la estructura de poder, el estudio del gobierno municipal puede tener un buen reflejo de los comportamientos y actitudes de los diversos actores que integran el gobierno municipal, por lo que se puede identificar y valorar el rol y el peso en las estrategias de acción implantadas y la influencia que tienen las agencias federales y estatales en el diseño e implantación de las estrategias de acción municipal.

Para la realidad urbana mexicana, el enfoque de la acción organizada permite superar ciertas limitaciones a las que se han enfrentado los estudios y análisis de los gobiernos municipales en aspectos tales como:

1) El problema de la racionalidad. Para el caso del sistema político-administrativo mexicano, éste es caracterizado por un alto grado de centralización, que sólo ubica la racionalidad en el nivel federal y estatal de gobierno, por lo que el nivel municipal es generalmente visto con el adjetivo de irracionalidad; es necesario superar esta visión e ir al interior de la racionalidad municipal.

2) La ruptura entre sistema político y sistema administrativo. También en la cultura política mexicana existe la tradición de aceptar que las grandes decisiones de fortalecimiento de los gobiernos municipales son adoptadas en los niveles federal y estatal, y los gobiernos municipales sólo acatan dócilmente estas decisiones, cuando la realidad empírica nos muestra otra visión totalmente diferente (Cabrero: 1995 y 1996; Merino, 1996; Ziccardi, 1996). Estos estudios confirman la hipótesis que los cambios en la gestión municipal, aun es asunto exclusivo del espacio urbano.

3) La contingencia de los factores locales. La vida local, calificada como irracional, es percibida como un conjunto de factores altamente contingentes que poco o nada esclarecen la racionalidad de las estrategias de acción municipal; éstas se han explicado a partir de la racionalidad y estabilidad de los facto-

res federales y estatales, visión que el enfoque de la acción organizada ayuda a superar, ya que pone énfasis en la racionalidad de los actores locales.

4) Las relaciones de aparato administrativo y su entorno. En diversos estudios del gobierno municipal se han considerado sólo las relaciones internas sin reparar en su entorno, pero la acción organizada permite concebirlas desde el punto de vista de sus relaciones de interdependencia con las organizaciones o actores de su contexto.

Esta manera de conceptualizar a la gestión de los gobiernos municipales permitirá rescatar, entre otros, los siguientes aspectos: 1) los intereses de los actores involucrados en una problemática particular; 2) la elasticidad que debe mostrar el aparato administrativo municipal para dar cuenta de las demandas de su entorno, ya que una buena parte los problemas municipales se derivan de la rigidez de sus modelos organizacionales adoptados; 3) la multiplicidad de actores, de formas de definir la problemática y de sus soluciones; 4) el conceptualizar al gobierno municipal como una pluralidad de agencias que forman un sistema de acción organizada, cuya estructura y lógica de funcionamiento está en función de una problemática específica.

Finalmente, los límites de esta propuesta conceptual no están dados ni por el marco jurídico del gobierno municipal, ni por la racionalidad de los actores participantes, sino por la naturaleza de la problemática que es motivo de análisis. Es un modelo que se aplica a espacios sociales con ciertas características de la modernidad, dejando a otras disciplinas el estudio de comunidades más pequeñas y cohesionadas.

En resumen, el enfoque de la acción organizada, a partir de realidades urbanas concretas permitirá en entre otros aspectos, describir y comprender al gobierno municipal como una realidad social organizada y cuya gestión es un proceso dinámico, es decir, que las acciones implantadas generan a la vez nuevos problemas y por lo tanto la búsqueda de nuevas soluciones; es un proceso continuo, esto se refiere a que la gestión está en constante cambio, es decir, que las soluciones a las problemáticas son provisionales, siendo difícil que se establezcan como patrones de acción permanentes; político, que significa que las estrategias de acción son construidas con base en relaciones de poder de los actores municipales; sociales, las acciones implantadas son producto de una interrelación mutua con el entorno en un momento histórico determinado; un proceso ambiguo, que la lógica de las estrategias de acción no es la optimización y la

maximización sino la cuasiresolución del conflicto y, cultural, que las estrategias de acción son resultado de la interpretación que los actores tienen de la problemática municipal y de su marco jurídico. ❧

FECHA DE RECEPCIÓN: 4/X/99

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/X/99

B I B L I O G R A F Í A

- Aldrich H. (1979) *Organizations and environments*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Amblard, Henri; Bernoux, Philippe; Herreros, Gilles; Livian Yves-Frédéric. (1996) *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éditiones du Seuil, París.
- Cabrero Mendoza, Enrique. (1995) *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*, editorial Porrúa, México.
- (1996), *Los dilemas de la modernización municipal en México*, editorial Porrúa, México.
- Clegg S., Hara C. Y Nord W. (1996) *Handbook of organization studies*, London, Sage Publication.
- Crozier M., Friedberg E. (1977) *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, París.
- Chanlat Jean-François. (1990) *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, Éditions Eska, Canadá.
- (1992), "L'analyse des organisations: une regard sur la production de langue française contemporaine 1950-1990", en *Chahiers de recherche sociologique*, no. 18-19.
- Dahl R.A. (1957) *The concept of power*, Behavioral Sciences, II.
- DeLeón, Linda. (1996) "La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos" en *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México.
- Del Castillo Arturo. (1996) *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, División de Administración Pública, Documento de trabajo no. 36, CIDE, México.
- Friedberg E. (1993) *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Éditions du Seuil, París.
- (1992) "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm.2, México, julio-diciembre de 1993.
- Grémion, Pierre. (1970) "Introducción á une étude du système politico-administratif local", en *Sociologie du travail*, no. 1, p. 51-73.
- March J. G. y Olsen J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Noruega, Universitetsforlaget.
- (1989) *Rediscovering institutions: the organizations basis of politics*, New York, The Free Press.

- March J.C., Simon H. A. (1958) *Teoría de la organización*, editorial Ariel, España, 1987.
- (1970), “Decision-making theory”, en Grusky O., Miller G.A. (comps), *The sociology of organization: basic studies*, Nueva York, the Free Press.
- Mayo Elton. (1977) *Problemas sociales de una civilización industrial*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Merino Mauricio. (1996) *La democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Editorial Porrúa, México.
- Mouzelis, N. P. (1967) *Organización y burocracia*, Ediciones Península, España: 1991.
- Touraine, Alain. (1984) *Le retour de l'acteur*, Fayard, París.
- Taylor F. W. (1972) *The principles of scientific management*, Nueva York, Harper.
- Weick, K. (1969), “Educational organizations as loosely coupled systems”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1.
- Ziccardi Alicia. (1996) *Gobiernos locales y democracias ciudadanas: la tarea de gobernar*, Miguel Angel Porrúa, México.