

Efectividad en una dependencia de gobierno mexicana: evidencia para la modernización de la administración pública

*Miguel Coeto**

*Anabella Dávila***

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las reformas administrativas en las dependencias de gobierno mexicanas se han caracterizado por la búsqueda de nuevas fórmulas para mejorar y modernizar los servicios que proporcionan (Moctezuma, 1994; Ortega, 1994). En esta búsqueda, las dependencias de gobierno han considerado dentro de sus planes de trabajo esquemas de control y seguimiento que garanticen que su desempeño sea el más adecuado y transparente para la sociedad (Vázquez, 1994) y, en consecuencia, han desarrollado y utilizado diferentes sistemas orientados a evaluar su desempeño a través de metas y programas, o por medio del seguimiento al ejercicio de los recursos encomendados.

Sin embargo, estos esquemas o modelos de evaluación no siempre obedecen a un grupo de criterios que engloben todas las características necesarias para que este tipo de organizaciones logren saber si son integralmente efectivas. Es más, a pesar de los esfuerzos realizados, aún persiste en la mente del ciudadano la imagen de



* Área de Tecnologías de Internet en Hylsamex, Web Master de la Asociación Mexicana de Profesionales en Informática.

** Directora académica de la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas del ITESM-Monterrey.

un aparato gubernamental ineficaz, altamente burocrático, vertical y poco adaptable a los cambios (Argüelles y Gómez, 1995). De acuerdo con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995), los procesos de evaluación de las dependencias del gobierno se han visto limitados por la falta de sistemas administrativos que integren la evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental.

Es posible que por la falta de comprensión acerca de la organización y su entorno y por la escasez de estudios aplicados a la problemática de este tipo de organizaciones, se desconozca hacia dónde deben orientarse los sistemas para el logro de la efectividad organizacional.

Esta investigación es un estudio de caso exploratorio realizado en una dependencia de gobierno estatal mexicana ubicada en una ciudad industrial del norte del país,¹ y contiene la descripción no sólo de los criterios de efectividad que utiliza sino, además, los procesos de evaluación organizacional que ahí se desarrollan. El propósito que se persigue es el de proporcionar elementos de apoyo para el diseño de programas de modernización y actualización de la administración pública y para el proceso de toma de decisiones de los funcionarios públicos durante la implantación de programas auxiliares.

Para lograr este objetivo y encontrar respuesta a las preguntas: cuál es el paradigma de efectividad organizacional en una dependencia de gobierno mexi-

cana; qué factores integran este paradigma y cómo se mide el desempeño organizacional en una dependencia de gobierno mexicana, fue necesario adentrarnos en la vida organizacional de la dependencia misma, por lo que utilizamos el método de estudio de caso, entrevistamos a los actores principales, responsables del trabajo diario de la dependencia de gobierno y analizamos documentos relacionados con sus procesos de evaluación de desempeño.

A continuación se presentan los avances de la investigación de efectividad organizacional encontrados en la literatura revisada y que sirvieron para enmarcar este trabajo. Inmediatamente después, se describe el caso estudiado y las respuestas a nuestras preguntas de investigación.

ANTECEDENTES EN LA LITERATURA

Las dependencias de gobierno, al igual que otras organizaciones, cumplen un propósito específico dentro de la sociedad. Sin embargo, las características que las diferencian de otras organizaciones subrayan la necesidad de buscar elementos de estudio distintos a los de las organizaciones privadas o lucrativas. Una aproximación a la efectividad organizacional en las dependencias de gobierno es una posible respuesta a esta necesidad. A partir de ello, en este apartado se discuten los principales estudios relacionados con el concepto de la efectividad organizacional, y se

hace énfasis en las características organizacionales de las dependencias de gobierno en México, su diagnóstico y sus áreas de oportunidad para la modernización.

Las dependencias de gobierno (consideradas acertadamente como organizaciones) se reflejan en la definición que la mayor parte de la literatura con un enfoque funcional describe: las organizaciones son entidades sociales, creadas para lograr objetivos específicos, deliberadamente estructuradas, con límites o fronteras perfectamente identificables y permeables, que coexisten, además, en un ambiente más amplio (Banner y Gagné, 1995; Bedeian y Zammuto, 1991; Daft, 1995).

Varios investigadores han revisado la definición anterior y consideran efectivas a las organizaciones que cumplen con sus objetivos o metas (Etzioni, 1964; Osborn y Hunt, 1974; Pennings y Goodman, 1977; Simon, 1964). No obstante, en materia de efectividad organizacional la literatura es amplia y diversa (Dávila, 1999; Henaine-Abed, Osnaya-Ortega, Gómez-Quintero, 2000). Debido a esto, el concepto de efectividad se considera ambiguo y dependiente del enfoque organizacional empleado para su construcción (Cameron, 1986; Evan, 1983; Scott, 1987). Como constructo social, el concepto de efectividad organizacional está cargado de nociones que se manifiestan a través de eventos observables, identificables y que pueden ser descritos o evaluados (Dávila, 1999). Una consecuencia de esto es que los proce-

sos para describir o evaluar la efectividad organizacional son también asuntos de controversia entre los administradores, colaboradores y otros grupos de interés (Quinn y Rohrbaugh, 1983; Seashore, 1983).

Los especialistas nos han recomendado olvidar la búsqueda de un modelo universal de efectividad organizacional debido a: la diversidad en el uso de la palabra "efectividad"; la expansión diaria de los criterios para medir la efectividad, y a la variedad de marcos de referencia de acuerdo con las distintas disciplinas (Cameron y Whetten, 1984). Entonces, el consejo aquí es que los investigadores nos dediquemos a seleccionar los criterios propios de efectividad organizacional y a su ingeniería. Así que para este estudio de caso se consideró que la mejor definición de efectividad nos la darían los actores mismos y los criterios con que evalúan su desempeño resultarían de un análisis profundo de sus actividades diarias.

Se estudió a las dependencias de gobierno con el vitral de la teoría de la organización (Ingraham y Romzek, 1994; Rainey, 1991). Encontramos que la característica principal que las distingue de otro tipo de organizaciones es la normativa que rige el diseño de sus estructuras y procedimientos, y hasta el nombramiento de los titulares de estos órganos, su competencia y alcance de funciones (Faya, 1983; Pichardo, 1984). Esta normativa se encuentra estrecha e imperativamente vinculada y sujeta a las leyes y reglamentos cuyo origen está

plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica, así como en el Reglamento Interior de cada dependencia.

La normativa puede observarse por igual en las dependencias de gobierno federales o estatales. La razón de esto es que los estados en México mantienen una soberanía que les permite apegar su actividad administrativa a su legislación.

Entonces, tenemos que las formas de dirección y los sistemas administrativos de las dependencias de gobierno deben considerar un elemento más en su esquema: la normativa. En otras palabras, los sistemas de estas organizaciones no sólo deben contemplar los elementos tradicionales sobre la funcionalidad de las organizaciones: entradas (recursos), procesos (estructuras), salidas (servicios) y retroinformación (ambiente); también deben considerar el papel rector que las leyes y reglamentos tienen para estos elementos que conforman el sistema.

Con estos antecedentes, ahora se comprende por qué los procesos para conocer la efectividad de una dependencia de gobierno en México son institucionales. Por ejemplo, se han incorporado sistemas de planeación que involucran desde la Federación hasta los municipios; para operar los planes se formulan programas que ordenan y vinculan cronológicamente las actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo establecido una meta específica (Pichardo, 1984). Además, desde 1976

se instaló en las dependencias de gobierno mexicanas la técnica del presupuesto por programas.

Nosotros consideramos que detrás de estos sistemas administrativos existe el supuesto de que los sistemas facilitarían que los titulares de las dependencias de gobierno lleven un registro y un control de las actividades, así como de la evaluación de los resultados. Sin embargo, al parecer estos sistemas no permiten llegar a conocer la efectividad de las organizaciones por lo que siempre ha existido otro órgano responsable de dicha tarea: la Secretaría de la Contraloría. La función de esta dependencia ha evolucionado de inspección y evaluación a desarrollo administrativo, con el que se pretende lograr un apoyo para todo el aparato administrativo del gobierno (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1995).

Esta secretaría efectuó un diagnóstico reportado en 1995 en donde se identificaron cuatro áreas de oportunidad para mejorar la administración pública: a) limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental, b) centralismo, c) deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno y d) carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servicios públicos.

En lo correspondiente al punto c), el diagnóstico señaló que tradicionalmente el desempeño (y no la efectividad) de las entidades de la administración

pública se ha evaluado sobre la base de los niveles de gasto autorizado. Sin embargo, se ha omitido medir la contribución del gasto al logro de los objetivos a que éste se destina. El elemento señalado como causa de esto es el sistema de vigilancia y control que se orienta a verificar el cabal cumplimiento del marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como a detectar irregularidades e ilícitos y únicamente de manera eventual pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

Por otra parte, el Programa Nacional para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000 plantea que el control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública. Los resultados deben ser expresados en factores tales como la calidad de los servicios, su orientación efectiva a las "poblaciones meta" y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

En suma, las dependencias de gobierno, en su calidad de organizaciones, están constituidas por una normativa que rige su actividad principal, elemento que afecta los procesos de modernización de la administración pública, pues busca permitir una evaluación integral de los resultados de este tipo de organizaciones según su naturaleza. Veamos como se refleja esta situación en el siguiente caso.

ACERCA DEL ESTUDIO

El siguiente estudio de caso fue realizado en una secretaría de gobierno de un estado del norte del país. Para la selección de esta unidad de análisis se utilizaron los siguientes criterios: que fuera una dependencia de gobierno reconocida dentro de la Ley Orgánica del Estado y correspondiera al grado de Secretaría; que hubiera tenido un desempeño destacado en los últimos tres años,² y que contáramos con su permiso para realizar el estudio. Con estos requisitos cumplidos nos adentramos en el estudio de la dependencia.

Se procedió a la recolección de datos a través de las técnicas de entrevista y análisis de documentos durante un periodo de seis semanas. Dado que la estructura de la dependencia está dividida en ocho unidades administrativas, se realizaron entrevistas estructuradas a los ocho funcionarios a cargo. El objetivo de las entrevistas fue obtener los datos desde la perspectiva de los actores principales involucrados en el proceso de evaluación del desempeño. Las entrevistas fueron diseñadas para propiciar que el informante se extendiera en sus respuestas y con ello conseguir un conocimiento profundo de la situación.

Además, se procedió a recolectar toda aquella información oficial relevante sobre el desempeño de la Secretaría, los archivos más representativos que revisamos fueron: la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo

del Estado, el Reglamento Interior de la Secretaría, el Informe Mensual de Avance de Programas y Proyectos (enero-diciembre, 1995) y cinco copias de las minutas de las reuniones de trabajo del secretario con sus colaboradores.

Para el examen sistemático de los datos recolectados, se utilizó la estrategia del análisis de texto (Lindkvist, 1981; Weber, 1990). El resultado de las entrevistas se trasladó a una base de datos y se le dio tratamiento de documento (De Garay, 1995). Además, se diseñó un programa de cómputo que permitió identificar todas las palabras que integraron los textos de entrevistas y documentos, cuantificar las frecuencias con que fueron utilizadas y extraer los contextos de las palabras clave. Los contextos con mayor frecuencia dieron origen a categorías basadas en significados similares. Estas categorías conformaron un índice temático que guió la interpretación de los datos (en el Anexo se presentan las tablas 1, 2 y 3 como ejemplos de las bases de datos del programa de cómputo). El proceso de interpretación de los datos cesó cuando se dio la saturación teórica, es decir, cuando un análisis adicional no contribuyó al descubrimiento de algo nuevo acerca de una categoría o tema (Strauss y Corbin, 1990).

Para incrementar la credibilidad de esta investigación de campo permanecimos en la Secretaría hasta obtener la información necesaria y conocimiento profundo del fenómeno bajo estudio. Se utilizó la triangulación como método de

verificación de la información. Los datos se obtuvieron de dos fuentes: informantes y documentos. Se emplearon dos métodos: entrevistas y análisis de documentos. Uno de los investigadores confirmó la interpretación de los datos y se describen los casos en desacuerdo como evidencia de la regla de excepción (Lincoln y Guba, 1985).

EL CASO: LA SECRETARÍA DE ESTADO

La Secretaría estudiada forma parte de la administración central del gobierno del estado. Su misión es integrar e instrumentar estrategias de desarrollo que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y económicos para adecuarlos a las oportunidades del mundo global. Así está descrito en los documentos oficiales y así fue manifestado en las reuniones de trabajo del secretario de acuerdo a las minutas de las mismas.

Por su parte, los directivos entrevistados entienden la misión más en función de los servicios que proporciona la dependencia y que se reflejan en el desarrollo económico del estado. Además, todos los informantes coincidieron en señalar repetidamente que su trabajo está enfocado a servir y satisfacer las necesidades de su principal usuario mediante el apoyo directo o el desarrollo de actividades. Los usuarios que se mencionaron son las empresas, las cámaras de comercio, industriales o de servicios.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría tiene la siguiente jerarquía organizacional: una administración general, una subsecretaría apoyada por dos direcciones, y cinco direcciones de área que dependen directamente del secretario. Estas unidades administrativas son a su vez apoyadas por jefaturas de departamento.

El titular de la Secretaría tiene como función principal fijar, dirigir y controlar la política de la dependencia, así como coordinar y evaluar las actividades de sus unidades administrativas, de conformidad con las políticas, estrategias y prioridades que determine el gobernador del estado. La responsabilidad de planear, programar, presupuestar, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de la dependencia recae en el subsecretario y en los directores.

Además, a efecto de facilitar el seguimiento de los programas, es una obligación de las dependencias de gobierno rendir un informe del ejercicio de sus funciones cuando así lo requiera el Poder Ejecutivo Estatal. En estos informes se detallan los proyectos estratégicos que encabezó el secretario y a continuación se desglosan los programas y las metas de cada una de las unidades administrativas. En el rubro de los programas se incluyen con detalle las metas establecidas a lograr en el año, el indicador de la meta (unidad de medida), el avance mensual y el avance acumulado. Para dar una idea de esto, en el informe anual de 1995, se reportaron 35 programas con 97 metas e indi-

cadore diferentes, además de la descripción de las actividades más relevantes y destacadas del año.

Debido a la naturaleza propia de los programas y a la importancia de las actividades de la Secretaría, ésta frecuentemente se encuentra trabajando en colaboración con múltiples dependencias y organismos públicos y privados (por ejemplo con dependencias estatales como la Secretaría de Finanzas, o federales como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Hacienda, con empresas paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad, con organismos descentralizados como el Banco de Comercio Exterior y con organizaciones privadas como los bancos). Asimismo, de acuerdo con las facultades que le concede la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Secretaría encabeza un gabinete de trabajo presidido por el gobernador del estado, en el que participan funcionarios de otras secretarías y dependencias estatales. La función de este gabinete es supervisar, programar y evaluar las operaciones de las organizaciones paraestatales del sector.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA SECRETARÍA

Para poder descubrir cuáles son los criterios que forman el paradigma de efectividad de la Secretaría teníamos que comprender a fondo su proceso de evaluación como organización. En este sentido, encontramos que los lineamientos

que determinan las acciones de la Secretaría son definidos durante el proceso de planeación.

Al inicio de cada periodo gubernamental se establecen los programas en los que la Secretaría se va a enfocar. Dichos programas determinan una línea de trabajo que a su vez se divide en subprogramas. Éstos también se subdividen en acciones más específicas, que son los proyectos. Cada proyecto tiene asignadas metas a cumplir de acuerdo con una programación y con una unidad de medida previamente establecida. De forma paralela al proceso de programación de metas, se planea un presupuesto para que apoye el gasto económico programado.

Una vez determinada la programación de metas y el presupuesto (conocido como Programa Operativo Anual) se turna a una dependencia del estado encargada de evaluar y autorizar el presupuesto. Finalmente, si los recursos autorizados son menores a lo requerido en el presupuesto, las metas previstas son reajustadas de acuerdo con el recurso autorizado y con las prioridades de la administración.

Cada mes se da seguimiento al programa operativo y se evalúan los resultados. Trimestralmente se concentra la información y se presentan los resultados. Al final del periodo anual los programas se evalúan y se ajustan para formular las nuevas metas que se programarán en el siguiente periodo.

El proceso de planeación y programación es abierto, ya que todos los informantes conocen el presupuesto de

la Secretaría para el logro de las metas. Aunque uno de los comentarios más frecuentes de los entrevistados (seis de ellos coincidieron) fue la insuficiencia de los recursos con relación a las metas programadas. El siguiente extracto de una entrevista ejemplifica lo citado por uno de los informantes y refleja el sentir de los otros:

También se evalúa o contrapesa la actividad presupuestal. Por ejemplo, si de una actividad se programó hacer 50 verificaciones y se hicieron sólo 30, pero en el aspecto presupuestado se necesitaban 20 mil pesos y sólo se autorizaron 10, es obvio que no se pueden cumplir las 50. Entonces ahí, aunque aparenta ser una meta deficitaria, es decir, que no se cumplió, comparado con el presupuesto autorizado se cumplió de más. Esto porque se fue eficiente con el recurso autorizado. Se hace una comparación entre los dos indicadores de actuación y presupuesto y se evalúan mes a mes.

Se puede decir que, en su evaluación, esta Secretaría se apega a su desempeño, al cumplimiento de los programas y al logro de sus metas. Esto, a pesar de las crisis económicas que afectan a los presupuestos. Las dependencias de gobierno como cualquier organización son sensibles a los acontecimientos económicos, sociales y políticos del país. A raíz de la crisis económica iniciada en 1994, los recursos para el ejercicio presupuestal de esta dependencia fueron limitados, lo que motivó que su administración adoptara medidas que le

permitieran lograr el mayor número de metas con menos presupuesto. Por ejemplo, mientras que algunos programas se realizaron con patrocinio externo o los servicios se hicieron más austeros; para la realización de otros, la Secretaría tuvo que endeudarse.

Los informantes indicaron que la evaluación del desempeño se realiza también considerando otros conceptos tales como la comparación entre ciclos anuales anteriores. Los entrevistados destacaron que además de las instancias oficiales que evalúan su desempeño (como el Gobierno Federal y el Congreso, a través de auditorías), los usuarios también los evalúan. Sin embargo, los directivos manifestaron la dificultad para conocer la percepción del usuario, ya que a pesar de la política de puertas abiertas con que trabajan el secretario y sus funcionarios para atender a todo aquel que lo solicite, no hay un medio más accesible que facilite el obtener retroinformación sobre la opinión de los usuarios.

Dado lo anterior, una medida de desempeño es saber cuántos usuarios son atendidos con los servicios y programas de la Secretaría. Por ejemplo, conocer cuántas empresas se inscribieron en algún programa les permite determinar si la información proporcionada fue la adecuada y si los medios de difusión fueron los más efectivos.

Por otra parte, no nos sorprendió que esta Secretaría, dedicada al desarrollo económico del estado y tan cercana a las organizaciones industriales, adoptara un estilo de trabajo basado

en principios de la filosofía de calidad total. Los principios manifestados por informantes y establecidos en el Reglamento Interior fueron: enfoque al cliente, trabajo en equipo, administración de los procesos y de los costos de calidad, planeación estratégica y mejora continua de los servicios.

Los informantes coincidieron en el reto del mejoramiento continuo de los procesos administrativos y de los servicios. Tres de los directivos indicaron que en muchos de los procesos desempeñados por la Secretaría se realizan comparaciones contra los mejores procesos desempeñados por otras organizaciones o, cuando el presupuesto lo permite, la Secretaría se contrata asesoría de consultores internacionales, para contar con la opinión de expertos acerca de sus proyectos.

A pesar de los esfuerzos, seis de los informantes hicieron notar la falta de un mecanismo oficial de evaluación del desempeño del personal, elemento que, de acuerdo con ellos, la Secretaría necesita para su modernización y para hacer más eficientes sus actividades.

El paradigma de efectividad organizacional de la Secretaría

El paradigma de efectividad de la organización estudiada se centra fundamentalmente en la programación y evaluación de metas. Debido a que las dependencias de gobierno tienen su origen en las leyes constitucionales, la normativa que rige la administración

pública establece los mecanismos mediante los cuales se define el desempeño de esta Secretaría. En otras palabras, el cumplimiento adecuado de los programas a través del logro de las metas, basado todo en una evaluación de desempeño organizacional, es interpretado como un paralelismo de efectividad organizacional. En este sentido, los resultados organizacionales son medidos formal y oficialmente a través de metas cuantitativas, previamente definidas en los procesos de planeación.

A pesar de ello, la dependencia se enfrenta ante la necesidad de hacer más eficiente el manejo de los recursos para el logro de las metas, según la aprobación del presupuesto o de las situaciones económicas inciertas. Además, otro elemento que los miembros de la Secretaría consideran en su evaluación (interpretación paralela a efectividad organizacional) es la satisfacción de las demandas de los usuarios, así como el mejoramiento de la calidad en los servicios que se ofrecen. Sin embargo, no se contemplan en la normativa oficial guías para el enfrentamiento de un desbalance presupuestal, la satisfacción de los usuarios y el mejoramiento de la calidad.

Elementos que la Secretaría considera para su efectividad

Aunque ya se han explicado los elementos que los funcionarios de la Secretaría consideran para medir su efectividad, regresamos a ellos brevemente:

1. El apego a la normativa. Las acciones desempeñadas deben estar oficialmente autorizadas y de conformidad con lo dispuesto por las leyes y reglamentos de la dependencia. Los directivos entrevistados conocen ampliamente la normativa y están en común acuerdo con ella.
2. El logro de la misión. La misión de la Secretaría es constantemente difundida por los funcionarios, encabezados por el titular de la dependencia. Se utiliza como motor del funcionamiento y como guía para la definición de las metas.
3. Enfoque al cliente (orientación a la satisfacción de los usuarios). Los funcionarios están conscientes de la necesidad de brindar un servicio acorde a las demandas de los usuarios y de la necesidad de ser evaluados por ellos.
4. Aspectos cuantitativos y cualitativos. A pesar de la evaluación de programas y metas en forma cuantitativa, los directivos de la Secretaría adoptan criterios como la calidad y la mejora continua. No obstante, sólo para los primeros se tienen procedimientos formales.

A MANERA DE DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El caso aquí descrito nos permitió identificar la concepción de efectividad en

una dependencia de gobierno estatal desde la perspectiva de sus funcionarios como grupo de interés. Esta dependencia fue estudiada por ser una de las secretarías de su estado que destacaron por su desempeño en los últimos tres años. Lo que se persiguió al realizar este estudio de caso fue aportar elementos de apoyo para los programas de modernización y actualización de la administración pública y para que la toma de decisiones de los responsables se sustente en la realidad organizacional.

Aunque la normativa para este tipo de organizaciones es un tanto genérica, esta dependencia se distinguió (como asumimos que otras dependencias así lo pueden hacer) por incluir en su Reglamento Interior más aspectos que los prescritos por los programas de modernización y actualización de la administración pública. Esto, porque la soberanía de los estados en México permite la adopción de estilos de administración propios.

En la dependencia se utiliza el modelo programático como instrumento administrativo para evaluar sus acciones a través de metas. Sin embargo, la investigación de campo reveló la importancia y necesidad de medir otros aspectos no previstos por el modelo, tales como la eficiencia en el manejo de los recursos, la calidad de los servicios, el alcance de los programas, el logro de la misión, la mejora continua y el enfoque al cliente. Aunque es recomendable no utilizar un modelo universal para hablar de la efectividad organizacional (Ca-

meron y Whetten, 1984), es indudable que en este estudio de caso el modelo descrito se basa en el llamado enfoque organizacional de metas (Etzioni, 1964). Este enfoque, derivado de una construcción racional-funcional de la realidad organizacional, asume que las metas se utilizan para decidir sobre las acciones a tomar (Simon, 1964). Aunque al parecer las acciones para el logro de las metas eran determinadas por las circunstancias —*v.g.* desbalance presupuestal— más que por la intención del tomador de decisiones. Se optó por evaluar la acción y no el logro de la meta, tal como lo señaló Scott (1987) en su momento.

En esta línea, el significado de las acciones estaba más cargado de valor —dada la orientación de la normativa— que la meta en sí misma. Esta conclusión tiende a disminuir la importancia con que se definen las metas y el poder de los grupos (internos o externos) que las definen, debido a que la normativa provoca que se le dé importancia a la acción y se ajuste a la meta en el caso de ser necesario. A diferencia de los procesos de asignación de metas en las organizaciones privadas o con fines de lucro, en donde la teoría reconoce el valor relativo de las metas influenciado por el tomador de decisiones (Scott, 1987; Simon, 1964), en este estudio de caso se le dio valor a la actividad y no a la meta en sí misma.

Por otro lado, al descubrir elementos no descritos en la normativa, se pueden apreciar los beneficios del estudio de

caso: la normativa no abarca los elementos que los informantes mencionaron como requisito para conocer la efectividad de su organización. Además, al analizar estos elementos se descubrió que existe una necesidad de evaluar la efectividad organizacional de forma integral, aunque esto sí lo contempla la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995) en su diagnóstico de la administración pública.

Como descubrimos que esta Secretaría tiene algunas semejanzas con la administración moderna (filosofía de calidad, enfoque al cliente, etcétera) la recomendación principal que hacemos es que la normativa adecue en sus sistemas de evaluación los elementos aquí identificados y, para que los funcionarios tengan apoyo en la toma de decisiones, recomendamos sistemas de información que soporten el proceso de evaluación en la dependencia.

Esta recomendación se basa en el tipo de información que se señaló como necesaria. Por ejemplo, conocer el grado de satisfacción que los usuarios perciben por los servicios proporcionados por la Secretaría, o el interés por la mejora continua de esos servicios. Suponemos que tales elementos pueden arrojar una gran cantidad de información que sólo una base de datos completa que los ordene e integre servirá de apoyo para el conocimiento oportuno de la efectividad de la dependencia. Esta base de datos puede ser utilizada por los modernos Sistemas de Información Ejecutivos o Sistemas de Soporte a la Toma de

Decisiones. Además, es probable que la administración efectiva y electrónica de esta información altere el proceso de evaluación de la dependencia, haciéndolo más eficiente y dejando tiempo para la innovación de los servicios.

Así, tenemos que la Secretaría tiene un paradigma de efectividad con elementos organizacionales particulares, y que la normativa (Reglamento Interno) puede retomar para su efectivo hacer diario. Por último, pensamos que el contexto es la causa por la que estos elementos de efectividad fueron considerados por la Secretaría. La misión y los usuarios de los servicios están íntimamente ligados a la actividad industrial y económica del Estado, por lo que la competencia de éstos puede ser un factor que incida en la generación de grandes expectativas respecto a los servicios de la dependencia. No obstante, en este trabajo no realizamos el análisis de esta relación, por lo que ella puede ser la directriz que en un futuro atraiga el interés de otros estudiosos.

NOTAS

- ¹ Se omite la identidad de la dependencia y de sus colaboradores por así haberse acordado en el momento de solicitar el acceso para esta investigación.
- ² Para cumplir con este requisito se realizó un sondeo en la prensa local de los últimos tres años. El tema principal del sondeo fue el reconocimiento que tanto la comunidad como diferentes organismos públicos y privados concedían a la Secretaría por su desempeño.

BIBLIOGRAFÍA

- Argüelles, A. y A. Gómez
1995 *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banner, D. y E. Gagné
1995 *Designing effective organizations*, Sage, California.
- Bedeian, A. y R. Zammuto
1991 *Organizations, theory and design*, Dryden Press, Chicago.
- Cameron, K.
1986 "Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of OE", en *Management Science*, núm. 32, pp. 539-553.
- Cameron, K. y D. Whetten
1984 *Organizational effectiveness: A comparison of multiples models*, Academic Press, San Diego.
- Daft, R.L.
1995 *Organization theory and design*, West, Nueva York.
- Dávila, A.
1999 "Efectividad organizacional: implicaciones teóricas y prácticas para el estudio de las organizaciones en América Latina", en *Ciencias administrativas: teoría y praxis*, vol. 1, núm. 2, pp. 11-34.
- De Garay, G.
1995 "Las fuentes orales", en Universidad Nacional Autónoma de México (ed.), *Reflexiones sobre el oficio del historiador*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 145-158.
- Etzioni, A.
1964 *Modern organizations*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Evan, W.M.
1983 "Organization theory and organizational effectiveness: An exploratory analysis", en *Organization and Administrative Sciences*, núm. 29, pp. 15-28.
- Faya, J.
1983 *Administración pública federal. La nueva estructura*, Porrúa, México.
- Henaine-Abed, M.G., H. Osnaya-Ortega, y V. Gómez-Quintero
2000 "La efectividad organizacional, un paradigma inconcluso", en *Administración y organizaciones*, vol. 1, núm. 3, pp. 23-50.
- Ingraham, P. y B. Romzek
1994 *New paradigms for government. Issues for the changing public service*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Lincoln, Y.S. y E.G. Guba
1985 *Naturalistic inquiry*, Sage, Newbury Park.
- Lindkvist, K.
1981 "Approaches to textual analysis", en K.E. Rosengren (ed.), *Advances in content analysis*, Sage, California, pp. 23-42.
- Moctezuma, E.
1994 *La educación frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ortega, R.
1994 *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Osborn, R.N. y J.G. Hunt
1974 "Environment and organizational effectiveness", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 19, núm. 2, pp. 231-246.
- Pennings, J. y P. Goodman
1977 *New perspectives on organizational effectiveness*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Pichardo, I.
1984 *Introducción a la administración pública de México*, tomos I y II, Libros de Texto INAP, México.
- Quinn, R.E. y J. Rohrbaugh
1983 "A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis", en *Management Science*, vol. 29, núm. 3, pp. 363-377.
- Rainey, H.
1991 *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Scott, W.R.
1987 *Organizations: Rational, natural,*

- and open systems, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (segunda edición).
- Seashore, S.E.
1983 "A framework for an integrated model of organizational effectiveness", en K.S. Cameron y D.A. Whetten (eds.), *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*, Academic Press, Nueva York, pp. 55-70.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
1995 *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, <<http://rtn.net.mx/promap>>, México.
- Simon, H. A.
1964 "On the concept of organizational goal", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 9, pp. 1-22.
- Strauss, A. y J. Corbin
1990 *Basics of qualitative research: Grounded theory, procedures and techniques* [Lo básico en investigación cualitativa: teoría fundamental, procedimientos y técnicas], Sage, Newbury Park.
- Vázquez, L.
1994 *El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber, R.P.
1990 *Basic content analysis*, Sage, Newbury Park.

ANEXO

TABLA I
Ejemplo de listado de palabras y frecuencias por unidad de muestreo del archivo:
Reglamento Interior

Palabra	Frecuencia	Palabra	Frecuencia
estado	62	leyes	15
desarrollo	52	materia	15
secretaría	50	administrativas	14
		ejecutivo	14
promover	38	reglamento	14
artículo	30	coordinación	13
		asuntos	12
dirección	26	turística	12
calidad	24	apoyar	11
secretario	23	dependencias	11
acuerdo	21	nuevo	11
proyectos	21	organismos	11
administración	20	turístico	11
servicios	20	competente	10
unidades	19	competencia	10
comercio	18	despacho	10
económico	18	estatal	10
empresas	16	misión	10
modernización	16	políticas	10
		sectores	10

TABLA 2
Ejemplo de listado de palabras clave y su contexto.
Archivo: Entrevista No. 2; palabra clave: empresas

o no hay un sistema establecido. Nuestros clientes son las	empresas	¿quién te puede evaluar? pues las empresas, pero es un poc
nen mucho que ver con la inversión, con el empleo y con las	empresas	, como por ejemplo Gobernadores Fronterizos, por ejemplo
lientes son las empresas, ¿quién te puede evaluar? pues las	empresas	, pero es un poco complicado porque yo estimo que hay alrede
economía informal. Entonces nuestro cliente final son las	empresas	, pero no es tan sencillo evaluar cuando tu cliente es tan d
ten otros tipo de apoyos que se tratamos de prestarle a las	empresas	, por ejemplo, el apoyo a las exportaciones, este tiene much
base a una investigación y a un análisis que se hace a esas	empresas	, resultan ganadoras en cada categoría. Hay categorías por t
tividad, que eso tiene que ver con tratar de apoyar a las	empresas	, sobre todo a las micros en que sean más competitivas, más
La secretaría como misión general tiene apoyar a las	empresas	, ya sean nuevas o empresas que desean tener una expansión,
desean tener una expansión, facilitar ese proceso para las	empresas	. Desgraciadamente en el gobierno existen áreas de fomento
e esta secretaría es tratar de facilitar ese proceso a esas	empresas	. Si tienen problemas con otras dependencias federales o est
r? ¿levantar una encuesta representativa de 10,000 ó 20,000	empresas	? Otro problema es que a veces en estos departamentos con e
ea o se siente que dificultan el proceso de que haya nuevas	empresas	en crecimiento. La razón de ser de esta secretaría es tra
, se hace público, se invita a mucha gente, se premia a las	empresas	ganadoras. Es un proceso muy interesante, porque el simple
primer punto. Otro, el apoyo al comercio exterior, a las	empresas	grandes o que tienen mucha infraestructura que normalmente
cada una de esas categorías y actividades se inscriben las	empresas	interesadas en participar, se califican, y se premian en un
s de control, que son las que regulan el crecimiento de las	empresas	o las condiciones de trabajo, a veces se crea o se sienten q
isión general tiene apoyar a las empresas, ya sean nuevas o	empresas	que desean tener una expansión, facilitar ese proceso para
neamos el premio Nuevo León a la calidad, para premiar a las	empresas	que se hayan inscrito y en base a una investigación y a un
recursos, no tenemos mucho que enseñarles, pero a las micro	empresas	que tratan de exportar algún producto que ellos tienen, acu

Nota: Lo que se presenta en esta tabla es un ejemplo de lo que el software nos permitió hacer para facilitarnos el análisis de texto. El lector puede observar que el software extrae el contexto de la frase que rodea a la palabra clave, que en este caso fue "empresas". El software puede ampliar el contenido de la frase alrededor de la palabra clave hasta el momento en que ésta tenga la coherencia que el investigador necesita para su interpretación.

Tabla 3
Listado de categorías. Archivo: Entrevistas

	Palabra clave	Frecuencia
1	empresa	75
2	evaluar	64
3	estado	48
4	año	47
5	programa	43
6	información	39
7	sistema	34
8	secretaría	32
9	área	31
10	premio	30
11	mejor	29
12	ver	25
13	apoyo	24
14	calidad	23
15	importante	23
16	promoción	23
17	gobernador	22
18	gobierno	21
19	cliente	21
20	proyecto	20
21	gente	19
22	actividad	19
23	proceso	18
24	presupuesto	18
25	secretario	17
26	modelo	17
27	desarrollo	17
28	opinión	15
29	mes	14
30	existe	14
31	recurso	14
32	junta	12
33	meta	12
34	difícil	11
35	trabajo	10
36	económico	10