

La Dinámica Organizacional como eje analítico en la Implementación de las Políticas Públicas: El caso de los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI)¹

Ángel Wilhelm Vázquez García²

Raúl Hernández Mar³



RESUMEN

Esta historia no es ni una historia de adquisiciones, ni una historia de las ocultaciones de la verdad; es la historia de la emergencia de los juegos de verdad. Patxi Lanceros, *Avatares del hombre*

El propósito del presente trabajo es analizar la dinámica organizacional que prevalece en los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) y cómo ésta influye en el proceso de implementación (acción) de una política pública, en este caso, dentro del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI). En este sentido, conocer la dinámica organizacional de los CCDI, representa un factor clave para lograr un eficiente proceso de implementación, considerando que una de las principales problemáticas que enfrentan las políticas públicas, es el alejamiento entre la fase de diseño de una política y el proceso de implementación de la misma. Se parte del supuesto que el PROFODECI es un programa que presenta incoherencias entre el diseño y la manera como se lleva a cabo a través de las reglas de operación vigentes, las cuales no son un reflejo real del objetivo de la política diseñada para ser transformada por los operadores al implementarla. Los CCDI -organizaciones públicas- son las unidades operativas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), después de las Delegaciones Estatales; su función principal se concentra en atender los principales problemas relativos a la población indígena de nuestro país. Como organización, se analizan con el propósito de conocer hasta dónde satisfacen los intereses generales de sus respectivas comunidades, a partir de sus objetivos y estructura administrativa, con miras a construir un diagnóstico que permita introducir modificaciones respecto al tipo de política pública que se establece para tales centros. Se parte del desconocimiento de sus especificidades en la implementación con el fin de transferir la visión gubernamental cristalizada en políticas públicas analizando el proceso que va desde el diseño hasta la implementación de acciones de manera automática.

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el V Congreso Internacional de Análisis Organizacional: "Modernidad, ética e intervención en las organizaciones", llevado a cabo en Guanajuato, Gto., México. Noviembre 8 al 10 de 2007.

² Doctor en Estudios Organizacionales y profesor investigador de la UAM Iztapalapa, cursos2046@gmail.com

³ Maestro en Políticas Públicas por la UAM-Xochimilco, Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-X en la línea de Sociedad y Territorio y colaborador del área de investigación Análisis y Gestión Socioeconómica de las Organizaciones (AGSEO). Correo electrónico: raulhm17@yahoo.com.mx

ABSTRACT

The purpose of the present job is to analyze the organizational dynamic prevailing in the Coordinator Centers of Indigenous Development (CCDI), and how it influences the public policies implementation (action) process, in this case, within the Promotion and Development of the Indigenous Cultures Program (PROFODECI). In this sense, knowing the CCDI's organizational dynamic represents a key factor to achieve an efficient implementation process, taking in consideration that one of the main questions public policies have to confront is the detachment between a politics design phase and its implementation process. It goes from the assumption that the PROFODECI program presents inconsistency between the design and the way it is carried out through the current operation rules. The operation rules are not a real reflection of the policy's aim, designed to be transformed by the operators while implementing it. The Coordinator Centers of Indigenous Development (CCDI) –public organizations– are the operative units of the National Commission for the Indigenous Nations Development (CDI), after State Delegations; their main function is centered at attending the mayor problems related to our country's indigenous population. As an organization, they test themselves with the purpose of knowing to what point they satisfy the general interests of their respective communities, from their objectives to the administrative structure, looking to build a diagnosis that allows the introduction of changes regarding the type of public policies established for such centers. It starts from the ignorance of their specificities for their implementation, looking to transfer a mere governmental process that goes from the design to the automatic implementation of actions.

Palabras clave: Cultura organizacional, políticas públicas, ambigüedad y análisis organizacional.

Key words: Organizational culture, public policies, ambiguity and organizational analysis.

Introducción

Una de los sectores sociales del país que ha sido objeto de atención o por lo menos de mención en el discurso político mexicano a raíz de la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, es el indígena. Uno de los factores por el cual se considera a las comunidades indígenas como prioritarias es la marginación en la que se encuentran éstas en relación al resto de la sociedad, por ello, el Estado diseña e implementa según el periodo presidencial la forma que adquiere el “apoyo” a dicho sector. En este contexto surge en 2003 la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), dependencia que sustituye al Instituto Nacional Indigenista (INI) creado por decreto presidencial el 4 de diciembre de 1948, la CDI actualmente es la dependencia pública que concentra su atención a resolver directamente los problemas relativos a la población indígena de México a la par de las Delegaciones Estatales y los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) que funcionan como unidades operativas.

Ahora bien, la intención de analizar los CDI como organización⁴, gira con el propósito de conocer hasta dónde se satisfacen tanto las necesidades de sus respectivas comunidades (el fin) y la atención del Estado en fungir como un coadyuvante en la disminución de la brecha de marginalidad socioeconómica donde operan⁵. Desde el punto de vista de su administración, se contemplan tanto los objetivos internos como el tipo de toma de decisiones que contemplan sus miembros, para tener elementos que permitan reconstruir hasta dónde es posible la introducción de modificaciones respecto al tipo de política pública que se establece para tales centros.

A partir de una mirada organizacional, el propósito del presente trabajo es analizar la dinámica interna que prevalece en los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) y como ésta influye en el proceso de

implementación (acción) de una política pública. En este caso, el Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI). Desde esta perspectiva, conocer los comportamientos y artefactos culturales propios de la organización (símbolos, mitos, lenguaje) que realmente orientan la conducta de los miembros de la organización y les permiten percibir, concebir, sentir y juzgar las situaciones y relaciones de forma estable y coherente dentro de los CCDI. Por tal motivo, se permite consolidar la eficiencia de todo proceso de implementación.

El presente artículo se divide en tres apartados, en primer lugar se define qué se entiende por política pública y cómo se contempla dentro del Estado, enfatizando la orientación contemporánea que ha adquirido como motor de desarrollo sostenido en tanto estrategia. En un segundo momento, se discute que toda política pública no opera en abstracto, contemplada dentro de una planeación estratégica requiere su “traducción” al contexto, por lo tanto, la variable cultura adquiere gran importancia para conjuntar hasta dónde el diseño e implementación permiten una operación adecuada a la necesidad que atiende. Finalmente, se expone el caso de los Centros de Desarrollo Indígena y su relación con el PROFODECI donde existen dos cuestiones aparentemente sin contradicción, la implementación de una política pública diseñada para atender demandas sociales.

1. Políticas públicas como elemento de la estrategia gubernamental.

El estilo de gobernar en México por muchos años fue a través de *planes*; gobernar de acuerdo a un plan exige un control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político, al mismo tiempo que el contexto económico tendría que ser simple, estable y cerrado. Por eso, suponer que el plan de acción del gobierno sea el de la Nación es algo difícil de

⁴ Se retoma la definición que hace Richard Hall (1996:33) sobre organización, quien la señala como una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad.

⁵ Las reflexiones presentadas en el presente trabajo, parten del análisis de la base de datos de la “Evaluación de Resultados del PROFODECI 2005”; información correspondiente a 75 proyectos financiados por CCDI a nivel nacional e información relacionada con el ámbito organizacional de 48 CCDI en 13 entidades federativas.

dilucidar, sólo basta ver el momento actual en que se encuentra la política mexicana con el ejemplo de la iniciativa de reforma de PEMEX, debido ha que a probar en condiciones de creciente economía, pluralidad social y polarización social un plan que trasciende de lo particular a lo nacional.

A principios de la década de los ochenta, el gobierno mexicano buscaba dar un formato general a las demandas sociales, es decir, era evidente un proceso de homogeneización por parte del gobierno, ya que este buscaba una misma definición, explicación y un mismo tratamiento a los problemas nacionales, donde los agentes eran los mismos. Casi a finales de los ochentas y principios de los noventas se comenzó a configurar un nuevo orden político-administrativo que insiste sobre todo en la *especificidad* de las políticas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos. Lo anterior comenzó a reflejar una sola conclusión, gobernar en contextos políticos plurales u autónomos, con alta participación ciudadana, graves problemas sociales que se intensificaban debido a que nunca fueron atendidos y un contexto de recursos escasos, parecía exigir dos requisitos fundamentales: *gobernar por políticas* y *gobernar con sentido público*.

Para Aguilar (2000), gobernar por asuntos, es decir, por temas concretos implica una transformación organizacional y un cambio de estructuras, ya que, actualmente lo que su busca es captar la singularidad de los problemas y entonces diseñar opciones de acción ajustadas y basadas en contextos particulares, lo anterior es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. El análisis y diseño de políticas públicas, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable *entre gobierno y sociedad*, entonces, la administración pública es cada vez más *público-privado*, *público-social*. Por lo tanto, gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la correspondencia y el dinero de los ciudadanos.

Esto último muy importante, toda vez que la posibilidad de resolver los problemas y de realizar los objetivos dependen enteramente de la capacidad hacendaría y de la productividad que desarrollen las dependencias, aspectos contrarios a la tradición estatal del finales del siglo XX, cuando el resolver problemas consistía en llenarlos de dinero. En conclusión, gobernar por políticas públicas va

significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, al mismo tiempo que gobernar por políticas significaría gobernar con sentido público.

1.1. Las Políticas Públicas

Las políticas públicas se define como la “ciencia de la acción” (Meny y Thoenig, 1992:7), su principal objetivo es orientar las decisiones que incorporan de la opinión, participación, corresponsabilidad y el dinero de los privados en su carácter de electores, ciudadanos y contribuyentes. (Aguilar, 2000:36). Esta reciente orientación hacia las políticas (*policy orientation*) esta muy relacionada con la preocupación contemporánea de utilizar de mejor manera los recursos públicos disponibles a través de una mejor toma de decisiones, sustentadas en la planeación y en los sistemas de información actuales.

La orientación hacia las políticas como la establece Harold L. Lasswell (Aguilar, 2003:80) tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política (*policy process*) y por otra parte en la necesidad de inteligencia de este proceso (*policy sciences*). La primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales; mientras que la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y por consiguiente rebasa las fronteras de las ciencias.

La fase preliminar del análisis de las políticas públicas en México, se ubica en la construcción de la agenda y el diseño de la política, mientras que la fase final se considera como la fase de la implementación y evaluación de las políticas, actualmente, se incorpora un nuevo elemento denominada *metaevaluación*. En la fase de la implementación de la política o acciones de la política (figura 1), se encuentra la mayor parte de los problemas relacionados con la probabilidad de que los objetivos establecidos por los programas públicos se cumplan. Lo anterior se asocia a que la estratégica metodológica de hechura de una política pública desciende del terreno del decisor y se acopla a las distintas organizaciones donde se

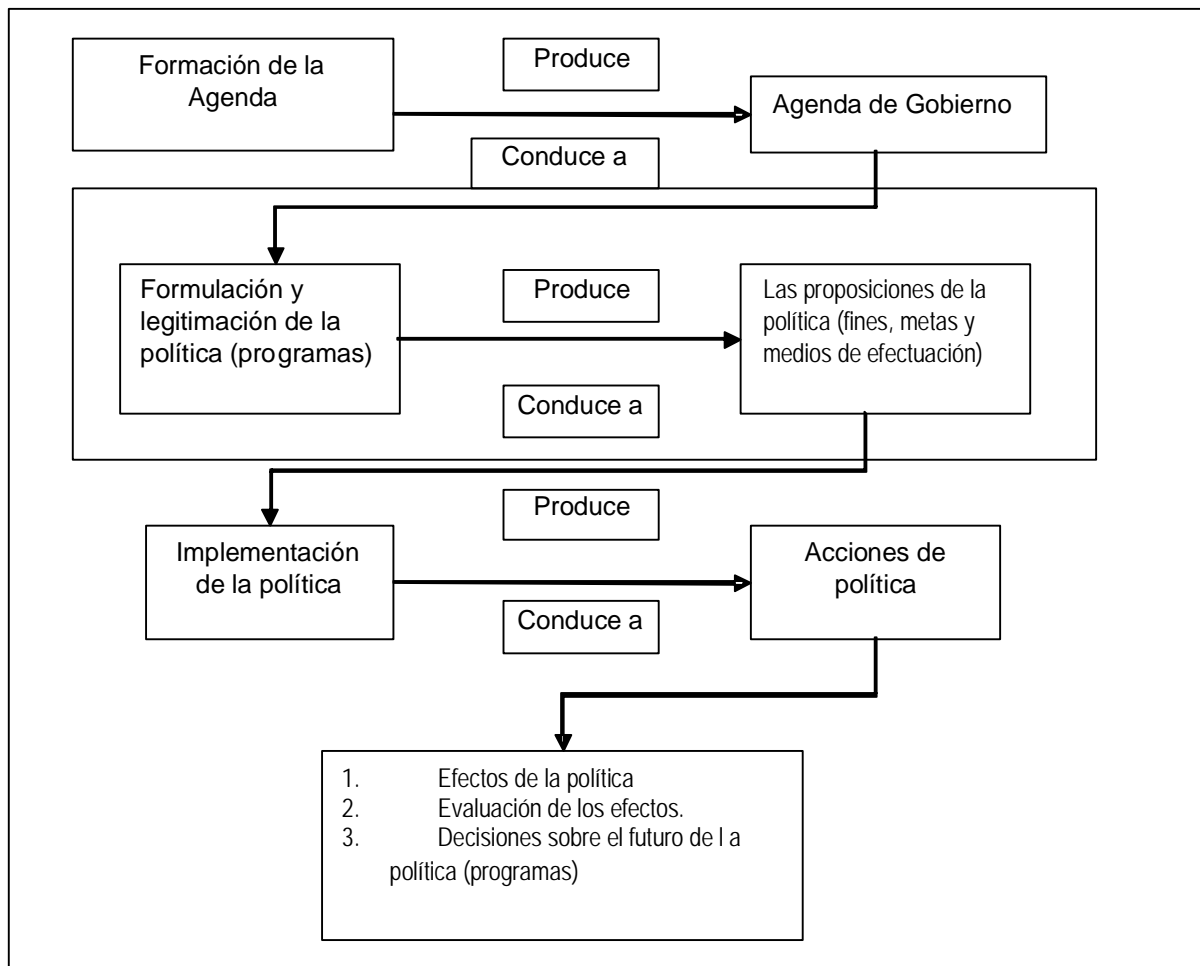
aplica. A lo que cabe preguntarse respecto a la interacción de una política pública respecto al funcionamiento de una organización determinada.

La visión común del proceso de la política, omite poner atención en la legislatura y el gobierno, ambos son el punto de fuga desde donde se diseñan los lineamientos públicos, es decir, representan el binomio de “la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo” (Aguilar,

2003:15). Evidentemente no se ejecuta un el aparato burocrático, que actúa haciendo uso de una estructura jerárquica previamente establecida y por medio de operadores expertos e imparciales.

El problema entre el diseño y la implementación de una política pública debe contemplar forzosamente para su entendimiento el nivel organizacional y su dinámica interna, ya que por definición la acción administrativa tiene lugar

Figura 1. Proceso de implementación de las políticas públicas



en contextos organizacionales y se encuentra sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tienen soluciones políticas, instrumentales y/o técnicas (Harmon y Mayer, 2001:56). Dichas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales, como uno de ellos el administrador público, que entran y salen de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. La manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrador público es reunir las en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

116

Según Harmon y Mayer, explican que en el campo interorganizacional, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. El segundo campo es el intraorganizacional, donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién; el administrador público ocupa un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. El último campo es el de la organización frente al individuo, en el que el administrador público, enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro y fuera de la organización. En estos tres niveles o campos generales en los que interviene el administrador público que representa la base de la dinámica organizacional confluye también con el proceso de implementación de la política pública que atraviesa estas tres dimensiones: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

Enumerar las principales problemáticas que enfrentan las organizaciones públicas a nivel de sus integrantes, implica contemplar un sin número de factores que se entrecruzan, pero se pueden resaltar dos de ellos: falta de involucramiento y visión de los dirigentes para diseñar programas que se traduzcan en cursos de acción específicos que tomen en cuenta a todos los niveles de la organización. Una de las consecuencias se observa un desfase entre el diseño de una política y el proceso de implementación al interior de la organización. Como programa gubernamental, el PROFODECI presenta inconsistencias del diseño y el tipo de implementación sugerida ya que se reducen a una serie de reglas de operación omitiendo la fase de seguimiento y control integral.

2. Las políticas públicas y las organizaciones gubernamentales: dinámica organizacional en relación al proceso de implementación.

La implementación como lo explican Meny y Thoenig se designa como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y de discursos” (Meny y Thoenig, 1989:158). Durante mucho tiempo la fase de implementación de las políticas públicas ha sido subestimada. Actualmente, ante un contexto de progresiva distribución del poder en relación con atribuciones o competencias, funciones y recursos que fortalezcan el autogobierno, las dependencias públicas se han convertido en un ámbito de contacto directo y concertación de los ciudadanos, donde se instaura la necesidad de incorporar criterios de racionalidad en el uso de recursos buscando la eficiencia y la eficacia que sirven como factor para construir políticas como precondiciones de la acción.

La idea central que surge a partir de lo anterior, es que estas formas organizacionales son una parte decisiva para la gobernabilidad, y que la implementación de programas en muchas ocasiones ponen a prueba a estas instituciones, a través de procesos de innovación institucional generados por la adaptación de la organización al contexto en el que se desenvuelve. Aunque no sea así en otros casos, la implementación siempre ha significado una dura prueba para el funcionamiento de las instituciones. De acuerdo con Moreno, Murillo y Catalán (1999:73), la instrumentación de programas lleva implícito el imperativo de vinculación con el medio ambiente, es decir, con otros actores y organizaciones para transformar objetivos en resultados.

Sin embargo, la mayor parte de estos programas están determinados por un enfoque de tipo “top-down” (Aguilar, 2000:79), es la decisión es tomada en el centro (Meny y Thoenig, 1992:158) y el resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia, asignándole al ejecutor u operador funciones sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia, de legalidad y conforme objetivos e indicaciones dadas por el decisor; es común

imputarle a éste enfoque problemas comunes que se le asocia a la fase de la implementación, tales como: la desorganización de las organizaciones, el comportamiento irresponsable de los operadores que se pone de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño, así como poca confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas.

Lo anterior puede ser una explicación del porqué de la baja capacidad de muchos dependencias para transformar los objetivos en resultados. Al respecto Moreno en su artículo "La implementación: « talón de Aquiles » en la elaboración de políticas sociales", explica lo siguiente:

"Se ha achacado esta deficiencia (baja capacidad para transformar objetivos en resultados) en primer término a problemas en el diseño, en la evaluación ex – post⁶; en segundo lugar a la insuficiencia de recursos, a las limitaciones impuestas por el marco normativo, a la ausencia de un diseño correcto de las organizaciones implementadoras, entre otras razones, todas ellas sin duda pertinentes" (1999:171).

Lo anterior justifica la preocupación de por qué "la implementación de programas públicos no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución" (Richard Elmore, 1996:185), así como tampoco del contexto en el cuál se desenvuelve este proceso. De esta forma, se subraya la relevancia que una de las características de nuestro país es que en el pasado se han mencionado muchas políticas adecuadas, pero se ha demostrado una frecuente incapacidad para ponerlas en práctica. En parte eso se debe a la resistencia de algunos grupos de interés, pero también a la inercia burocrática. Ello se reconoce en el resultado obtenido a partir de importantes propuestas de reforma administrativa, que se suman a las muchas intenciones y políticas declaradas que nunca alcanzan entrar en acción (Dror, en Moreno, 1999:174).

En suma, se podría decir que suceden dos procesos fundamentales: el primero, consiste en que se está subestimando claramente el momento de implementación

de las políticas, es decir, no se está tomando en cuenta el comportamiento⁷ de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad para ejecutar los programas, es decir la dinámica organizacional el interior de las dependencias esta siendo un factor importante para que la ejecución de las políticas públicas sea eficaz y/o eficiente, y; el segundo momento se explica con la persistente centralización que de nuevo pone al diseño por arriba de la implementación y muchas veces éste no contempla realidades específicas.

En otras palabras, la propuesta que desarrollan Donald Van Meter y Carl E. Van Horne (en Aguilar, 2000:98) permite enfatizar y distinguir los componentes generales de las políticas y la prestación de servicios públicos (entendida como desempeño). Estos mismos autores, describen las características principales de los componentes del proceso de implementación⁸, a saber:

1. *Estándares y objetivos*: Para determinar cuáles son estos se recurre a las declaraciones de quienes elaboraron las políticas, que "se encuentran en reglamentos, documentos, lineamientos del programa en los que se establecen los criterios de evaluación de las políticas".
2. *Los Recursos de la Política*: Se trata de "fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva" en realidad los recursos nunca son suficientes.
3. *La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción*: Es determinante la exactitud con que han sido comunicados los objetivos a los encargados de la implementación, así como la congruencia con que diversas fuentes de información la difunden. En concreto, al transmitir mensajes de una organización a otra, éstos se distorsionan. También son importantes los mecanismos y procedimientos institucionales de inducción (*enforcement*) que permitan a las autoridades responsables incrementar la probabilidad de que los subordinados actúen de acuerdo a las normas y objetivos de la política. La situación es diferente cuando se trata de analizar las relaciones entre servidores públicos de nivel federal, estatal y municipal. Es común la influencia del nivel federal sobre el resto,

⁶ Para más información sobre este tema, véase Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2000),

Tipo de Evaluación, en Evaluación de proyectos sociales, 5ª edición en español, México, Siglo XXI Editores, (1ª edición en español 1992:109-119).

⁷ Su conocimiento (comprensión y discernimiento) del programa, la orientación de la respuesta a la misma (aceptación, neutralidad y rechazo) y la intensidad de su respuesta.

⁸ Ibidem.

ya que “la influencia aumenta a medida que la magnitud de la contribución financiera se eleva” (Van Meter, en Aguilar, 2000:122).

4. *Las características de las agencias responsables:* Estas son diversas; a) la competencia y el tamaño del personal de una agencia; b) el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las sub unidades de las agencias; c) los recursos políticos de una agencia (apoyo de legisladores); d) la vitalidad de una organización; el grado de comunicación abierta, con redes de comunicación; e) los nexos formales e informales. (Van Meter, en Aguilar, 2000:127).
5. *Las condiciones económicas, sociales y políticas:* El impacto de estos factores en el proceso de implementación. La afectación de las condiciones socioeconómicas prevalecientes. Cuál es el grado de importancia del problema que resuelve la política.

118

2.1 Diseño e implementación: ¿necesidades creadas o apego a la realidad?

El estudio de minorías y de grupos étnicos tradicionalmente han constituido un tema central de la antropología, sin embargo, en la actualidad es una materia objeto del análisis organizacional, no sólo por su importancia en el ámbito nacional sino por considerarse un tema que debe ser debatido a la luz de dos visiones de comprender las decisiones que se toman en su seno, a partir de la modernidad o de la tradición. La modernización mexicana es a la vez, de acuerdo con Montaño (2004:28), un proyecto de exclusión que radicaliza aún más las enormes distancias sociales que existen en el país. En este sentido, es necesario cuestionarse hasta dónde un proyecto que exige la homogeneidad, se puede construir sin tomar en cuenta la diversidad; es evidente que acentúa las desigualdades y desapego a los contextos (D'Iribarne, 2003).

La interpretación de las políticas públicas, contempladas dentro de la modernidad, de acuerdo con Montaño, se localizan dentro de un discurso administrativo que promete eficiencia y calidad, con su implementación, se accede a un mundo simple que cambiará. El fin del

conflicto y la promoción de una nueva cultura de progreso; ajena a las turbulencias de la sociedad, un territorio aparte donde lo social pueda ser controlado. Es importante mencionar que en el país la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y desigualdad, en este sector se encuentra la mayor parte de la población indígena y que para atender los problemas que la aquejan existe poca capacidad económica-financiera por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales. En comparación con otros países, México ocupa el octavo lugar a escala internacional en cuanto a diversidad cultural se refiere, para una aproximación de este impacto se menciona que los pueblos indígenas integran aproximadamente el 12.7% de la población total (INEGI, 2000).

3. La variable cultural

Como ya se señaló, en México el contexto de los gobiernos actuales se constriñe a una crisis prolongada, iniciada a principios de la década de los ochenta; detonada por la insolvencia fiscal del Estado. Este acontecimiento ocasionó de manera paralela el diseño de políticas públicas con tres características: 1) controlar la desestabilización económica; 2) con suficiente capacidad para responder a los procesos de modernización, y 3) responder a los sectores sociales que se encontraban, a causa del modelo neoliberal, en marginación. En conjunto, el tipo de política pública diseñada e implementada por el Gobierno Federal, entre otros, conlleva la asignación homogénea de los recursos económicos para la creación de infraestructura, y la continuidad de programas de desarrollo social. En este sentido, el proceso de implementación de las políticas o programas públicos se desprende de un plan institucional, el cual es ejecutado por el resto de los niveles de la organización donde se materializa.

Dentro de las organizaciones, los niveles operarios son a quienes se les asigna establecer la correspondencia entre los criterios técnicos del programa, con la forma cotidiana de trabajo. En virtud de esto, la formas de actuación impersonales, de competencia, de legalidad se entrelazan con grupos consolidados, alianzas y tradiciones; objetivos e indicaciones dados se encuentran matizados por identidades (Gioia, 1998), temores, resistencias y márgenes

de libertad de los individuos (Crozier y Friedberg, 1990) que los adoptan. Uno de los resultados visibles de tal traslape es la evasión de tareas, resistencia a reglamentos o normas y bajo desempeño. Entre los operarios se origina desconfianza en su capacidad individual para resolver los problemas que se les van presentando al momento de implementar, en este caso, un programa público.

Con lo anterior, una primera interrogante que surge es: ¿por qué existe un distanciamiento entre la política pública y su ejecución? Una primera respuesta se encuentra en ignorar el contexto regional, donde las formas organizacionales que adapta cada tipo de organización, son una expresión que lleva una influencia recíproca con las culturas locales (Hofstede, 1997). Así, el regionalismo establece un vínculo de identificación entre los integrantes de las organizaciones, es la correspondencia real entre una forma de actuación –decisiones, alcances, resultados- dentro de una área geográfica determinada. Por lo tanto, la variable cultural, implica reconocer la existencia de un sistema de valores comunitarios, que en conjunto construyen sus dimensiones de identidad, creando así sus propios modos de organización (Ríos, 2003; Montoya, 2007). Es decir, se crean a la par de la jerarquía vertical, estructuras organizacionales horizontales, menos impersonales, donde participan todos los miembros sin respetar la adscripción formal (Vázquez, 2007).

Al interior de las organizaciones, de acuerdo con Barba y Solís (1997), la cultura organizacional es una variable crítica que debe ser considerada como el “pegamento social” o normativo que mantiene su cohesión; ya que la cultura expresa los valores o ideales sociales y las creencias que sus miembros comparten (Smircich, 1983; Allaire y Mihela, 1992; Alvesson y Olof, 1992). Entre sus funciones se encuentra la transmisión del sentido de identidad a los miembros de la organización; facilita la generación de compromisos en algo más amplio que el individuo; funciona como un artefacto que proporciona *sentido y significado* entre los integrantes (Fleury, 2002). Cómo se puede observar, la relación entre cultura regional y organizacional, juegan un papel destacado en la forma que se combinan los valores de los individuos y los grupos que se mueven dentro de la organización (Montaño, 2003).

Así, la cultura como una variable para comprender la

implementación de las políticas públicas, trasladada a los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena mediante sus operarios, está influenciada de manera directa por los rasgos culturales de su dinámica organizacional. A través de sus manifestaciones, se puede comprender el sentido de la identidad organizacional, tal como se hace presente en los actos cotidianos y dimensión institucional (Rendón, 2007).

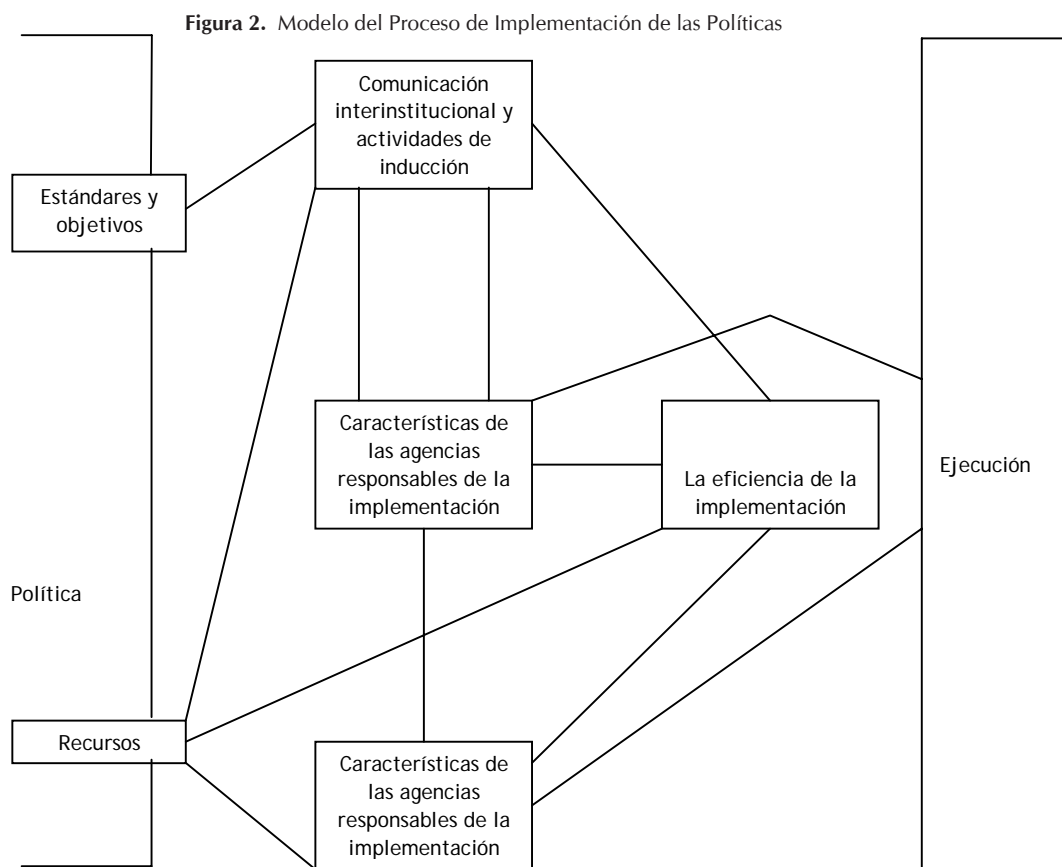
3.1. Políticas públicas apegadas a una visión moderna

Alrededor de los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena, se encuentran las dinámicas sociales de las comunidades indígenas, elementos que invitan a trabajar en la creación de políticas y programas gubernamentales acordes a sus necesidades; que contengan una visión, quizás, menos homogénea y con mayor apego a la visión indigenista; ya que los cursos de acción tendientes a fortalecer la cultura indígena, sólo se manifiestan en la generación de planes y programas de gobierno, federales, estatales y municipales.

Debido al deterioro de las comunidades indígenas, ocasionada a su vez, por el quebrantamiento general de la economía local y del país, así como de la degradación del ambiente del que tradicionalmente los pueblos indígenas obtienen recursos, para la comercialización de productos que les permitían obtener ingresos para reproducir su identidad cultural. Como se observa en la figura 2 que hace referencia al proceso de implementación de las políticas públicas, en la búsqueda de agentes responsables de la implementación, la escasez de materiales de origen natural que se manifiesta en el incremento de los costos, trae consigo una visión acorde a la premisa básica de la economía en la que se manifiesta que a mayor escasez el nivel de precios aumenta, repercutiendo, en este caso, en el deterioro de las expresiones culturales indígenas, orillándolos a optar sólo por la sobrevivencia.

4. El caso de los CCDI y su relación con el PROFODECI

La Comisión de Desarrollo Indígena que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista (INI) fundado en 1948, es una organización creada por el Gobierno Federal, con elementos



Elaboración propia con base en Donald. Van Meter y Carl. E. Van Horn (2003) "El Proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual".

que rescató del antiguo INI pero con nuevas formas de concebir la política pública; entre las líneas de trabajo que aún se fortalece se enumeran los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI), como la principal estrategia de trabajo. En cada uno de los centros, se concentra la visión integral de la problemática que atraviesan los pueblos indígenas (educación, salud, agrario, agrícola, justicia, comunicaciones, vivienda y servicios). La naturaleza de la relación entre los actores se caracteriza por los siguientes puntos: burocracia federal (central y regional) interesada principalmente en la suavidad del proceso de diseño y la ausencia de quejas; la cual se localiza con mayor cercanía

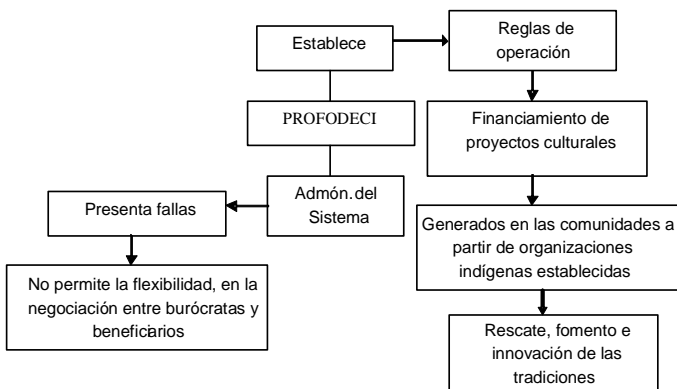
en los grupos nacionales representativos de los beneficiarios.

En este sentido, el Programa para el Fortalecimiento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PROFODECI) actúa de manera vertical y su objetivo plasmado en las Reglas de Operación, es el de fomentar la cultura popular indígena a través del financiamiento de proyectos culturales generados en el seno de las comunidades a partir de organizaciones indígenas establecidas e identificadas, fortaleciendo sus expresiones culturales y contribuyendo a su rescate, fomento e innovación de las tradiciones, al mismo tiempo éstas mismas reglas tratan de establecer rutinas que faciliten la operación del programa sinónimo de una buena

administración del sistema, pero que en la realidad presenta fallas (figura 3) debido a que no permite la flexibilidad en el uso de éstas ante un proceso de negociación entre burócratas y beneficiarios.

Tal y como se observa en la figura, el PROFODECI, programa público que tiene como objetivo contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural indígena por medio de apoyos económicos y técnicos a organizaciones indígenas, más allá de establecer las reglas de operación para el fortalecimiento de las comunidades, inmerso en un contexto que amalgama aspectos culturales, políticos, sociales y económicos, lo que sin duda han hecho más compleja su implementación.

Figura 3. Contradicciones del PROFODECI



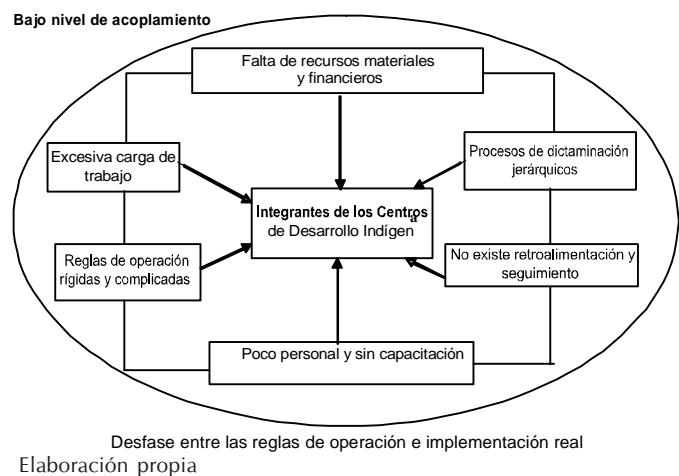
Elaboración propia

4.1. Problemática Organizacional

A nivel organizacional, el diseño del PROFODECI eleva la dificultad relativa del éxito de la implementación, lo cual no ayuda a que el programa cumpla con el objetivo real. Un rasgo significativo del análisis de los procedimientos administrativos es la operación del programa, ya que en los CCDI como unidades administrativas y de gestión, es el espacio donde se entabla contacto directo de la población a través de su personal. Los operadores de los programas, los jefes de departamentos, los directivos o cualquier otro administrador público tienden a resolver los distintos problemas que se le presentan a través de diversas soluciones

tanto políticas, como instrumentales y técnicas, lo que da como resultado la intervención de muchos otros agentes de muy diversos ambientes dentro y fuera de la organización. De esta manera, se detectan cinco problemas organizacionales en los centros, mismos que dificultan el proceso de implementación del PROFODECI.

Figura 4. Problemática organizacional de los CDI



121

- Falta de Recursos:** el PROFODECI es un programa que se implementa con escasez de recursos materiales, financieros y humanos, que a corto plazo puede limitar el impacto del mismo en las comunidades indígenas que esta beneficiando.
- Aumento de la Carga de Trabajo:** los operadores del programa han visto aumentar su carga de trabajo conforme pasa el tiempo, ya que, actualmente además de implementar el PROFODECI operan otros programas como: el programa Albergues Escolares Indígenas, el programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia y el programa Fondos Regionales Indígenas, dependiendo si el CCDI debe operar algunos de estos programas.
- Reglas de Operación:** las reglas de operación según la opinión de los propios operadores del programa están

construidas de tal manera que permiten cumplir en gran medida con el objetivo general del programa, es decir, “contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad y con base en las necesidades, situación y contexto social actual”, sin embargo, estas reglas rígidas han hecho difícil la operación del mismo, por considerarse complicadas no sólo para los beneficiarios del programa sino para los propios operadores. Por lo que, el problema radica no en sí son rígidas estas reglas, más bien en el efecto que produciría la complejidad de éstas en el objetivo general planteado más arriba.

d) Proceso de Dictaminación: la dictaminación se realiza en tres niveles: el primero nivel es en los CCDI, en los cuales se lleva a cabo una revisión de los proyectos, específicamente en el cumplimiento de requisitos que se establecen en las reglas de operación para considerarse elegibles como beneficiarios. En el segundo nivel, se encuentran las Delaciones Estatales, en la cuál se lleva a cabo una segunda dictaminación de los proyectos revisados por el personal operativo de los CCDI y que consideran que cumplen con los requisitos que establecen las reglas de operación del PROFODECI, en ésta dictaminación los proyectos son revisados por gente especialista en el tema y existe la posibilidad de un proceso de deliberación entorno a la pertinencia o no del proyecto para realidad indígena donde va impactar. Por último, se identifica la existencia de una tercera dictaminación a cargo de la CDI central, que da el visto bueno a los proyectos que pasaron la dictaminación a nivel estatal de acuerdo a su pertinencia y a la suficiencia presupuestal. En éste último nivel, de acuerdo con la opinión de los operadores del programa en los CCDI se privilegia lo urgente del proceso en detrimento de la transparencia, ello genera conflictos entre los operadores del programa y los indígenas solicitantes, lo mismo ocurre con las Delegaciones Estatales y los CCDI.

e) Modelos de Atención Diferenciada: con el propósito de dar solución a estos problemas que inciden en la operación del PROFODECI, la CDI a diseñado el MAD

con la finalidad que a nivel estatal y/o regional “diseñen y elaboren estrategias de trabajo en materia cultural (modelo(s) de atención diferenciada), que permitan la concreción de los objetivos e instrumentación de los aspectos cualitativos y cuantitativos del programa, en el o los contexto(s) sociocultural(es) que prevalece(n) en las diversas regiones indígenas y/o entidades federativas que atiende la Comisión”. La opinión de los operadores que tiene acerca del MAD se encuentra dividida entre los que piensan que es una buena herramienta que les ha permitido realizar mejor su trabajo, hasta los que consideran que no es así e incluso existe un mínima parte de los operadores que aún no lo conocen.

Reflexiones finales

Gobernar por políticas públicas significar el redescubrimiento del componente costos, tanto de oportunidad y operación, de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados. De igual forma, significa incorporar la opinión, la participación, la correspondencia y el dinero de los ciudadanos. El estilo de gobernar en México por muchos años fue a través de planes lo que exigía un control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político, al mismo tiempo que el contexto económico tendría que ser simple, estable y cerrado. Sin embargo, en la actualidad se insiste sobre todo en la especificidad de las políticas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos, esto pone dos requisitos fundamentales en las agencias de gobierno: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

Los estudios sobre políticas públicas deben contemplar forzosamente para su entendimiento el nivel organizacional y su dinámica interna, ya que por definición la acción administrativa tiene lugar en contextos organizacionales y se encuentra sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tienen soluciones políticas, instrumentales y/o técnicas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales, como uno de ellos el administrador público, que entran y salen de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. En estos tres niveles o campos generales en los que interviene el administrador público que representa la base de la dinámica

organizacional confluye también con el proceso de implementación de la política pública que atraviesa estas tres dimensiones: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

La implementación de programas en muchas ocasiones ponen a prueba a estas instituciones, a través de procesos de innovación institucional generados por la adaptación de la organización al contexto en el que se desenvuelve. Sin embargo, la mayor parte de estos programas están determinados por un enfoque de tipo de arriba hacia abajo, es decir, la decisión es tomada en la cúspide de la organización y el resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia, asignándole al operador funciones sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia, de legalidad y conforme objetivos e indicaciones dadas, por lo tanto, no se está tomando en cuenta el comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad para ejecutar los programas, es decir la dinámica organizacional de cada dependencia.

Para la comprensión de cómo operan las políticas públicas, es necesario transitar hacia otras miradas, ya que como se expuso, su consolidación requiere rebasar la modelación abstracta para enfrentarse a los límites que imponen los contextos. Una falta de profundidad en la indagación del fenómeno organizacional, origina omitir aspectos como la dinámica interna del espacio social donde se materializa. Ilustrar lo anterior mediante los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena, permite enfatizar que la percepción de quienes ejecutan una política pública lejos de la dimensión cultural - donde se entremezclan valores, mitos, ritos, identidades-, con la forma de organización de los pueblos indígenas origina consecuencias. Cada grupo social organiza la su visión del mundo, que en muchas ocasiones ésta no es congruente al grupo social dominante que intenta imponer su visión como verdadera, dando como resultado una desigualdad. Es posible afirmar, para este caso

que sin las acciones de la propia sociedad indígena organizada el trabajo gubernamental sería unilateral e insuficiente. Sin embargo, no basta con un diseño de política *óptima*, sino de igual forma, de la implementación de ésta, donde en el transcurso intervienen las instancias de la estructura gubernamental en la que ocurre todo el ciclo de la política pública (diseño, evaluación e implementación).

Por lo anterior, la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), como organización pública dedicada a fomentar y apoyar las expresiones culturales de la población indígena, a través de políticas públicas derivadas en programas como el PROFODECI, resulta insuficiente e incluso contradictoria con la idea del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Parafraseando a Eugène Enriquez (Montaño, 2007:79) la gran dificultad en estos procesos radica en mostrar que el saber también lo constituye la experiencia vivida por quienes transitan en la organización, es enfrentar *el abismo de pie*, ya que es algo que se construye y oculta en los espacios organizacionales y la realidad.

En este caso analizar los procesos, mecanismos, conflictos y negociaciones de los integrantes de los centros a detalle, permitiría distinguir el tipo de procesos internos que generan las asimetrías de interpretación entre la política proveniente de un contexto ajeno a su realidad. De acuerdo con Reygadas (2008:36) las desigualdades de este tipo y se pueden reducir al momento de optar por una mirada histórico social. Los objetivos formales de los CCDI, tendrían que replantearse no en función del gobierno para proveer de apoyo económico a sus comunidades; sino más bien con una orientación netamente social que permita el reforzar programas que eleven la estima, prestigio, conocimiento y salud. Contrastando de esta forma, la visión y situación de los indígenas en relación a la pobreza, exclusión, estigma, ignorancia y la enfermedad.

Bibliografía

• AGUILAR, Luis [Comp] (2000), **Problemas Públicas y Agenda de Gobierno**, Tercera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México.

• _____ (2003), "Estudio Introductorio" en Aguilar Luis (Comp.), **La implementación de las políticas**, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-92

• ALLAIRE, Yvan y Firsirotu Mihela (1992), **Cultura organizacional, aspectos teóricos, prácticos y metodológicos**, Legis, Colombia.

• ALVESSON, Mats y Per Olof Berg (1992), **Corporate culture and organizational symbolism**, De Gruyter, Berlin.

• BARBA, Antonio y Pedro Solís (1997), **Cultura en las organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales**, Vertiente Editorial, México.

• CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1990), **El actor y el sistema**, Alianza, México.

• D'IRIBARNE, Philippe (2003), "Lo universal y lo cultural en el funcionamiento de las organizaciones, en **Iztapalapa. Organización y cultura. Controversia, complejidad y realidad**, Año 24, No. 55 UAM-Iztapalapa, México, pp. 53-68.

• FLEURY, Jean (2002), **La culture**, Breál, Paris.

• GIOIA, Dennis A. (1998) "From individual to organizational identity", en Godfrey, Paul C. y David A. Whetten, **Identity in Organizations**, Thousand Oaks – London – New Delhi, Sage, págs. 17-31.

• HALL, Richard (1996), **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados**, Editorial Prentice Hall, México.

• HARMON, M. y Mayer Richard. **Teoría de la Organización para la Administración Pública**, Capítulo V. *Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública*, Editorial(es) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y El Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión en español 2001, Impreso en México. Pp. 102–120.

• HOFSTEDE, Geert (1997), **Cultures and Organizations. Software of the mind**, Mc Graw-Hill, New York.

• MENY y Thoenig (1992), **Las Políticas Públicas**, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

• MONTAÑO, Luis (2003), "Modernidad y cultura en los estudios organizacionales. Tres modelos analíticos", en **Iztapalapa**, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades; Año 24, Número 55, pp. 15-34.

• _____ (2004), "El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social", en Luis Montaña (coord.) **Los Estudios Organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad**, Coedición UAM, Universidad de Occidente, Cámara de Diputados y Miguel A. Porrúa, México, pp. 9- 39.

• _____ (2007), **Enigmas y laberintos. Eugene Enriquez y el análisis organizacional** (Editor), UAM Iztapalapa y REMINEO, México.

• MONTOYA, María Teresa (2007), "Mujer y valores compartidos en una cooperativa", en Marcela Rendón (Coord), **Organización y Cultura. Tradición, poder y modernidad en México**, UAM Iztapalapa. pp.281-313.

• MORENO MURILLO Y CATALÁN, "La importancia de la instrumentación de políticas públicas para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno local en México", en Rubio Díaz, Miltón (coordinador), revista

Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS, año 12, núm. 66, publicación trimestral (abril-mayo-junio) de 1999, págs. 73-82.

- PRESSMAN, Jeffrey y Aron Wildavsky (1998), "La Implementación como Evaluación", en Jeffrey Pressman y Aron Wildavsky [Comps] **La Implementación**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México., pp. 263-310.

- RENDÓN, Marcela (2007) **Dinámica organizacional y referentes institucionales. El caso de un pequeño hospital de propiedad familiar**, UAM Iztapalapa, México.

- REYGADAS, Luis (2008), **La apropiación, destejendo las redes de la desigualdad**, Anthropos – UAM, Colección pensamiento crítico No. 167, España.

- RÍOS, Marcos (2003), "Reapropiación de modelos y construcción de identidad organizacional", en **Iztapalapa**, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades; Año 24, Número 55, pp. 69-100.

- SMIRCICH, Linda (1983) "Concepts of culture and organizational analysis", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, Núm 3., pp. 339-358.

- VAN METER, Donald. y Carl. Van Horn (2003) "El Proceso de implementación de las

- políticas. Un marco conceptual", en. Luis F. Aguilar. (coord.), **La Implementación de las políticas**, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 28-45.

- VÁZQUEZ, Angel Wilhelm (2007), "Patrones de interacción en una organización totalitaria. Relaciones entre personal operativo e internos del Reclusorio Preventivo Varonil", en Marcela Rendón (Coord), **Organización y Cultura. Tradición, poder y modernidad en México**, UAM Iztapalapa. pp.173-206.

- WARMAN, Arturo y Arturo Argueta (1993), **Movimientos Indígenas Contemporáneos en México**, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM, México.

- WILLIAMS, Raymond (1981), **Cultura Sociología de la Comunicación y del Arte**, Editorial Paidós Comunicación, México, Págs. 31-80.