

## Análisis de los efectos de las políticas públicas a nivel organizacional: aproximación a dos sectores estratégicos en México

## *Analysis of the effects of public policies at the organizational level: an approach to two strategic sectors in Mexico*

Gabriela Lizeth Pimentel Linares<sup>1</sup>, Jocelyn Itzel Flores Buendía<sup>1,2</sup>

Recibido 16 de marzo de 2023; aceptado 05 de octubre de 2023

## Resumen

El presente artículo se sitúa en el ámbito de los Estudios Organizacionales y tiene como objetivo ofrecer un análisis de las interacciones que surgen entre las políticas públicas emitidas por el gobierno y la capacidad de respuesta de las organizaciones del sector público para ajustarse a los variados requisitos de la política. Se parte de la premisa de que las organizaciones llevan a cabo ajustes en sus procesos de gestión con la finalidad de desarrollar e impulsar estrategias, procesos y diversos mecanismos que les permitan adaptarse y ganar legitimidad frente al Estado. En este trabajo, se retoman los fundamentos metodológicos de la investigación documental mediante un enfoque empírico aplicado a dos sectores estratégicos en México. Los resultados obtenidos indican que las políticas públicas generan impactos a nivel organizacional y provocan cambios adaptativos en diversos tipos de organizaciones. Estos cambios afectan el comportamiento de los actores, las estructuras organizacionales, las ideologías, los valores, las normas y los procesos organizacionales.

**Palabras clave:**Política pública; Cambio organizacional; Salud pública; Financiamiento en educación superior.

Código JEL: J18, I18, D23

## Abstract

The article falls within the field of Organizational Studies and aims to provide an analysis of the interactions that arise between government-issued public policies and the responsiveness of public sector organizations to adapt to the diverse requirements of politics. We start from the assumption that organizations make various adjustments to their management processes with the goal of managing and implementing strategies, processes, and various mechanisms that allow them to adapt and gain legitimacy in relation to the State. This work revisits the methodological foundations of documentary research through an empirical approach to two strategic sectors in Mexico. The results indicate that public policies generate impacts at the organizational level and adaptive changes in various types of organizations. These changes alter the behavior of actors, organizational structures, ideologies, values, norms, and organizational processes.

**Keywords:** Public policy; Organizational change; Public health; Funding for higher education.

JEL Code J18, I18, D23

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Kochimilco. Departamento de Producción Económica. Doctora en Ciencias Económicas. Áreas de Investigación: Economía del comportamiento, experimentación social para el análisis de políticas educativas, y evaluación de la educación superior. Autora de correspondencia: gpimentel@correo.uam.mx <https://orcid.org/0000-0002-1312-9562>

<sup>II</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Producción Económica Unidad Xochimilco. Doctorante. Áreas de investigación: Educación superior y cambio organizacional, gobernabilidad en instituciones de educación superior. <https://orcid.org/0000-0002-2140-0738>

## Introducción

**E**l estudio de las políticas públicas constituye un campo complejo e interdisciplinario que actualmente abarca perspectivas politológicas, organizacionales y racionales derivadas de teorías en los ámbitos de organización, administración y economía. Los cambios en las políticas públicas destinados a abordar diversos problemas sociales y su implementación han llevado a las organizaciones del sector público a responder con diversas estrategias de adaptación.

El propósito de este trabajo es presentar un análisis de las interacciones que surgen entre las políticas públicas emitidas por el gobierno y la capacidad de respuesta de las organizaciones del sector público para adaptarse a los diversos requisitos de la política. Se parte del supuesto de que, en el contexto de cambios en las políticas, las organizaciones realizan ajustes en sus procesos de gestión con el fin de dirigir estrategias, procesos y diversos mecanismos que les permitan adaptarse y ganar legitimidad frente al Estado. Se retoman los fundamentos metodológicos de la investigación documental y se presenta un enfoque empírico sobre dos políticas públicas en México y su marco de acción en dos sectores estratégicos.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero aborda un acercamiento metodológico. El segundo muestra la aproximación teórica al estudio de las políticas públicas, así como la evolución del pensamiento y análisis organizacional; en este apartado se retoman algunos conceptos teóricos que han abonado a los modelos de gestión de las organizaciones. En el tercero se abordan los impactos que, a nivel organizacional, generan las políticas públicas sobre las organizaciones; para ello primero se plantean algunos elementos clave en los cambios de las organizaciones públicas mexicanas, para posteriormente mostrar la aproximación empírica a dos sectores estratégicos en México. Finalmente, en el cuarto se presentan las conclusiones.

## Acercamiento metodológico

Este presente trabajo se clasifica como documental y tiene como objetivo realizar un análisis de las interacciones que se producen entre las políticas públicas emitidas por el gobierno y la capacidad de respuesta de las organizaciones del sector público para adaptarse a los diversos requisitos de la política. En el ámbito de la investigación cualitativa, se ha resaltado la importancia de los documentos, insumos y diversas fuentes que permiten a los investigadores un acercamiento profundo al objeto o problema de investigación. La investigación documental se presenta como una fuente primaria de insumos, abarcando documentos escritos en sus diversas formas: impresos, electrónicos y audiovisuales (Colls, 1994). Esta modalidad de investigación documental se percibe como una disciplina instrumental, englobando cualquier actividad metodológica, nutrida por disciplinas como la Ciencia de la Información y la Teoría de la Información, entre otras, las cuales han proporcionado la base teórica para este tipo de investigaciones.

Durante el proceso de investigación documental, se utilizan documentos que son el resultado de otras investigaciones o de reflexiones teóricas, representando así la base teórica del área u objeto de investigación. Este tipo de investigación contribuye a



construir el conocimiento necesario para explicar y argumentar el objeto o problema de investigación a través de la lectura, análisis, reflexión e interpretación de dichos documentos e insumos.

Su desarrollo implica la selección, delimitación y justificación, que se derivan tanto de la documentación existente como de la reflexión personal. Esto permite al investigador profundizar en las interacciones sociales, comprender los diversos actores involucrados y conocer los aportes más recientes al campo de interés (Colls, 1994).

## Criterios de selección

Se seleccionaron dos políticas públicas para dos sectores estratégicos en México: el sector de la educación y el sector de la salud. Los criterios de selección que se tomaron en cuenta para cada sector son los siguientes: a) Nivel de importancia y b) Tiempo de operación.

### **Sector estratégico: Educación superior y las políticas de financiamiento**

Para este sector, se seleccionó un programa de política pública denominado Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). El PIFI es considerado el programa más importante de financiamiento extraordinario para la educación superior mexicana en los últimos 20 años, particularmente, en las Universidades Públicas Mexicanas. Desde su creación en el año 2000, el programa ha cambiado de nombre en dos ocasiones, en el 2013 se llamó Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) y a partir del 2017 llevó por nombre Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) (Rubio, 2006). Cabe mencionar que el programa como instrumento de política llegó a su fin en el 2019, pero el grado de alcance que tuvo fue importante (Buendía, 2007; 2013; Díaz-Barriga, 2008).

### **Sector estratégico: Salud pública y las políticas contra la obesidad**

Para este sector, se seleccionó la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD), impulsada en 2013 durante el gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto como un programa de política pública en materia de salud pública. A diez años de su creación, la estrategia ha mantenido como ejes prioritarios la actualización y reglamentación mexicana en materia de etiquetado y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas al público infantil en concordancia con las mejores prácticas internacionales para las empresas del sector industrial dedicadas a la producción de este tipo de productos.

## **El estudio de las políticas públicas: enfoques y aportes**

A pesar de la diversidad de significados, hay coincidencia en cuatro conceptos clave en torno a los que se construyen marcos teóricos sólidos para el análisis de las políticas públicas: acciones, decisiones, implementación y gobierno.



Asimismo, partir de los aportes de Lasswell (1970) se han derivado dos rutas de investigación en el estudio de las políticas públicas: i) el conocimiento del proceso de las políticas, y ii) el conocimiento en el proceso de las políticas. La primera se identifica con un tipo específico de investigación dentro de los estudios de políticas (Policy processes studies) (Parsons, 2013; Aguilar, 1992; 2010). Recientemente, se han sumado dos grandes campos en la profundización de su análisis a saber, el cambio de política (Policy change) (Capano, 2009; Capano y Howlett, 2009; Del Castillo, 2014) y la construcción de la gobernanza anticipatoria (Anticipatory governance) (Boyd, et al., 2015; Ramos, 2014).

## **Conceptualizaciones generales de la política pública**

La política pública es una secuencia intencionada de acción sobre un asunto o problema que afecta a la sociedad e involucra el trabajo de diferentes actores, entre los que destacan las autoridades dotadas de legitimidad pública gubernamental. La política pública abarca múltiples aspectos que van desde la definición de un asunto público, la selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, implementación y evaluación mediante la utilización de recursos públicos (Aguilar, 1992; Meny y Thoenig, 1992).

Una política puede ser una regulación o una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), o una intervención redistributiva directa (Aguilar, 1992). En este sentido, el análisis y diseño de las políticas públicas posibilita un espacio para atender problemáticas e impulsar estrategias de acción corresponsable entre el gobierno y la sociedad; lo cual implica la participación de diversos actores, entre ellos, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones educativas y organizaciones sociales tanto del sector público como del privado (Aguilar, 1992). Las políticas públicas se dirigen hacia determinados grupos o poblaciones y buscan modificar sus comportamientos, afectar sus intereses o modificar los contextos en los que se desenvuelven (Meny y Thoenig, 1992). De acuerdo con Meny y Thoenig (1992) y Aguilar (2013), las políticas públicas poseen las siguientes características distintivas: contenido, programa, componentes decisionales, conductuales, causales y sociales, y mecanismos de coerción.

El contenido se refiere a la función de la política pública de movilizar recursos para generar ciertos resultados o productos. El programa implica que la política pública integra un marco de referencia que da sentido y coherencia a los actos o actividades que conlleve. Los componentes decisionales, conductuales, causales y sociales son un conjunto de acciones, actividades y comportamientos que conducen a formalizar las decisiones y preferencias de los actores, cargadas de valores e ideologías que no se pueden omitir. Finalmente, los mecanismos de coerción se asocian con la legitimidad que ostenta una autoridad gubernamental para su implementación; sin embargo, en las sociedades democráticas es un hecho que una mayor participación de los actores involucrados proporciona mayor legitimidad.



De acuerdo con Cabrero (2000), el carácter público de las políticas públicas tiene una connotación más allá de su contenido jurídico. Lo público no significa exclusividad estatal, sino que se refiere al encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social, tanto en los procesos de construcción de las políticas públicas, como en la porosidad de las estructuras gubernamentales frente a la voz de la ciudadanía. “Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (Cabrero, 2000, p. 193).

El significado de la política pública se ha transformado a lo largo del tiempo debido a los cambios sociales, económicos y políticos que se presentan en la sociedad, de tal forma que la función de las políticas llega a cambiar en la medida en que el Estado modifica y legitima su discurso. Por ejemplo, en la etapa de posguerra se aprecian al menos diez usos del término “políticas públicas” (Parsons, 2013, p. 24). Las políticas públicas articulan dos elementos fundamentales para su comprensión: la política y lo público. Respecto al primero, Parsons (2013) observa los siguientes niveles: *polity*, *politics* y *policy*.

**a) Primer nivel:** el concepto de *polity*. Es considerado como el más amplio, involucra la dimensión institucional de la política y comprende las instituciones y reglas que establecen la forma en que el poder se organiza y distribuye dentro de un orden político. Este nivel abarca el análisis del Estado, el sistema y el régimen político; específicamente interesa comprender las reglas que regulan la distribución del poder para adoptar decisiones legítimas.

**b) Segundo nivel:** el concepto de *politics*. Se asocia al uso común del concepto y se relaciona con la dinámica conflictiva de la política. Esta concepción articula la lucha por el poder: la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores [...] mapas cognitivos [...] intereses y preferencias; la movilización de recursos; y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder (Martin et. al., 2013, p. 57).

**c) Tercer nivel:** el concepto de *policies*. Se vincula con las acciones o decisiones de un gobierno para buscar resolver los problemas que se definen como públicos. Su foco de atención está puesto en los objetivos y resultados que las políticas públicas persiguen, especialmente en el impacto que llegan a producir en la sociedad, por lo que se analizan de manera sustantiva los contenidos y su implementación.

El segundo componente, *lo público*, contiene al menos los siguientes tres usos y significados, sobre todo en las sociedades democráticas que tienen las libertades individuales civiles y políticas como principio central. El primer uso de lo público se relaciona con los principios de libre acceso, transparencia y apertura. El segundo se relaciona con los recursos públicos y recaudaciones fiscales. Se asume que resolver los



problemas depende de la capacidad hacendaria y de la productividad, en particular, de la magnitud de los recursos que se está dispuesto a retirar de los ingresos privados para convertir en recursos públicos. Por último, el tercer uso se refiere a la forma en que el concepto es entendido por los actores privados, mediante diversos canales de opinión, acción, comunicación, debate y concertación (Aguilar, 2010).

## **Enfoques para el estudio de las políticas públicas**

### ***Policy Processes Studies***

En este enfoque las políticas públicas están pensadas como un proceso integrado por varias acciones intelectuales y políticas, que se encuentran interrelacionadas de manera escalonada y ayudan a preparar la toma de decisiones del gobierno y su implementación posterior. Por ello, las políticas públicas no se limitan a una decisión del gobierno, sino que implican una serie de actividades que la acompañan (Aguilar, 1992; 2010; Parsons, 2013). Bajo esta mirada, se reconocen al menos seis operaciones intelectuales básicas en la conformación y proceso de políticas públicas (Aguilar, 1992).

**I. La formación de la agenda.** Es concebida como un proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público, y es deber del gobierno atenderlo. Lo cual consiste en revisar cómo los actores y políticos plantearon el problema, con qué información y evidencias se cuenta y los argumentos que emplearon para tratar el problema. De igual forma, se indaga cuáles fueron eventualmente otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados como problemas públicos.

**II. La definición del problema público.** Consiste en analizar la forma en que los promotores difundieron la política y la aceptación de los sectores sociales para ponerla en marcha. Esta etapa contiene los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, sus causas y los factores a los que se les atribuye el problema o su agravamiento, por lo que el analista de la política pública debe recurrir a la información disponible, al conocimiento y a los recursos disponibles.

**III. La formulación de la política.** Se relaciona con la construcción de las opciones de acción para atacar el problema y seleccionar la opción que se considere apropiada. Durante este proceso se identifican criterios dominantes en la deliberación y decisión; una vez que se detectó el criterio determinante y la jerarquización de los criterios de la decisión, se revisan los instrumentos que se utilizaron y se comparan con otros posibles, aceptables y ejecutables.

**IV. La comunicación de la política.** Consiste en diseñar las acciones de comunicación para informar, explicar, aclarar, justificar y defender la política decidida y que llegue al público interesado en el asunto y al público en general. Dichas acciones implican tomar decisiones sobre los medios de comunicación y las tecnologías de información que se enlazan con acciones para preservar los



valores de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la contraloría social.

**V. La implementación de la política.** Incluye un análisis organizacional de modelos de gestión y de la forma en que opera la administración pública; debe valorarse la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política y determinar si existe una división apropiada del trabajo, si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones con estándares de desempeño, productos y resultados.

**VI. La evaluación de la política.** Es considerada el cierre y también la apertura de la política. La evaluación incluye un gran número de decisiones y deberá estar apoyada en una metodología sólida; aquí se decide cuál valor público (legalidad, integridad, transparencia, eficiencia económica, eficacia social) se evaluará en la política, y posteriormente establecerá los estándares y normas de operación que deberán cumplirse. Una vez que se ha definido el marco de referencia, se deciden las materias en las que se enfocará la evaluación de la política, las cuales pueden ser la conducta de los directivos y del personal, el desempeño del personal o de unidades administrativas específicas, la calidad de sus productos, su impacto social o la satisfacción del ciudadano (Aguilar, 2010).

### ***Policy change***

El *policy change* (cambio de política) surge por la creciente necesidad de comprender la complejidad del proceso de implementación de las políticas públicas. Se suma el estudio de elementos considerados como impulsores del cambio, tales como las ideas, intereses, instituciones políticas, actores políticos y normativos, redes, condiciones socioeconómicas, y sus formas de interacción (Capano, 2009). A diferencia del concepto de reforma, el cambio de política engloba las transformaciones y cambios incrementales o radicales en las estructuras existentes o políticas nuevas e innovadoras (Capano y Howlett, 2009).

Siguiendo el análisis de Capano y Howlett (2009), las diversas conceptualizaciones sobre las políticas y los procesos de cambio pueden resumirse en cuatro perspectivas teóricas generales que aparecen de manera independiente o combinada en varios modelos y marcos contemporáneos. La primera considera el cambio como cílico, que se produce y luego se vuelve parte del *status quo*; la segunda lo concibe como dialéctico, es decir, que ocurre a través de un proceso de negación y síntesis. La tercera entiende el cambio como lineal, originado de manera evolutiva sin ningún punto final; por último, la cuarta lo plantea como un patrón teleológico que se produce en la dirección de un objetivo final identificable.

El enfoque del *policy change* adquiere relevancia en el análisis del proceso de las políticas públicas en la medida en que éstas pueden atravesar por momentos de estabilidad y cambio. El cambio y la continuidad son parte del proceso natural de las



políticas: aunque la tendencia pareciera ser la estabilidad, todas las políticas públicas cambian como parte del proceso de adaptación a su contexto (Capano, 2009; Sabatier, 1988; Majone, 2005). Por su magnitud se distinguen dos tipos de cambio: incremental y radical. El primero puede verse como algo continuo, prescrito, evolutivo, por impulso, y de aprendizaje, que representa un cambio importante en el equilibrio. Por su parte, el cambio radical o de segundo orden es paradigmático, constructivo, revolucionario, transformador, cuántico, discontinuo y genera transformaciones que pueden ser irreversibles y de largo alcance (Majone, 2005; Capano, 2009).

Asimismo, de acuerdo con Del Castillo (2015), existen factores exógenos y endógenos que general el cambio en una política pública, los primeros, los exógenos derivan del contexto externo, el ambiente de la política y el contexto económico y social, o bien, una combinación de los tres. Por el contrario, los endógenos, se relacionan con las preferencias y evaluaciones realizadas por los tomadores de decisiones que se materializan en la modificación del proceso de la política pública. En síntesis, el enfoque del policy change coloca al centro el cambio que sufren las políticas públicas y permite comprender las dimensiones de cambio y las experiencias que se viven y generan impacto en otros espacios, actores, organizaciones y en la capacidad de respuesta<sup>3</sup>.

### **Gobernanza Anticipatoria (*Anticipatory Governance*)**

Entre los trabajos más recientes para el análisis de las políticas públicas, se encuentra el tema de la gobernanza anticipatoria, concepto que ha cobrado fuerza en el campo al permitir la construcción de estrategias en contextos inciertos. Se entiende por anticipación a todos los intentos de comprender, imaginar y beneficiarse del futuro y es una característica constante en el comportamiento humano (Boyd *et al.*, 2015).

Se asume la necesidad de plantear como un problema importante todos los cambios significativos que ha generado el ser humano en el planeta y su compleja interconexión, que conducen a perspectivas de un futuro completamente diferente a todo lo experimentado por las sociedades hasta ahora. Las políticas públicas han adoptado este concepto no sólo para plantear soluciones, sino para construir políticas que permitan anticipar el cambio y moldearlo para la sostenibilidad, de manera que no conduzca a la pérdida de opciones futuras (Berkes *et al.*, 2003).

Los estudios sobre gobernanza en las políticas públicas han generado aportaciones respecto a las modificaciones de la función del gobierno en el panorama de globalización, así como la complejidad social, el avance científico-tecnológico, la descentralización de la política, supresión del carácter autosuficiente del Estado y ambigüedad de la acción estatal (Jiménez, 2008).

.....

<sup>3</sup> La reconstrucción del *Policy change process* comprende la identificación de: a) cambios políticos, es decir, modificaciones en las acciones o decisiones de los actores que responden a estímulos distintos de política pública; b) modificaciones administrativas, leyes, reglamentos, reglas de coordinación, cambios organizacionales, entre otros; y c) modificaciones sociales, culturales o de otra índole en el entorno donde se materializa el cambio (Del Castillo, 2015).



En el proceso de las políticas públicas la gobernanza anticipatoria implica cambiar la visión de corto plazo con que se toman las decisiones por una visión política de largo plazo, incluyendo así la idea de previsión pues no basta solo con atender problemas de agenda pública, sino evitar que se generen más. Identificar precursores clave asociados a varios futuros posibles es importante para gestionar eventos en lugar de esperar a que un evento relacionado con el clima regulatorio o socioeconómico provoque una crisis.

La comprensión de las políticas públicas desde diversos enfoques, así como su conceptualización general, tienen una relación clara con los actores y las organizaciones de los sectores público, privado y social, pues reconfiguran sus estructuras, redes de información, jerarquías, funciones y tecnologías, así como los modelos de gestión y organización y los indicadores de actuación. Las teorías sobre la relación entorno-organización han sido uno de los vínculos más relevantes en el análisis de la implementación de las políticas públicas que se derivan de los estudios de la organización.

## **Evolución del pensamiento organizacional: aportes teóricos a la gestión de las organizaciones**

El concepto de organización está implícito en la construcción y la dinámica social, su importancia como elemento estructurador dentro de la sociedad revela el nivel de complejidad que tiene como objeto de estudio. Los estudios de la organización surgen a mediados del siglo XIX en el contexto de la primera revolución industrial. La nueva reconfiguración social, la racionalización organizacional y la racionalidad económica se convirtieron en la ideología dominante de la sociedad moderna. Bajo estos supuestos emergió una figura central: la empresa, que se constituye como el centro de todas las actividades sociales pues es en ella y para ella donde se inicia el conocimiento de la organización y emerge la Administración como campo disciplinar.

### **Etapas**

#### **I. Primera etapa. Concepción de la organización como metáfora mecánica**

Dado el contexto, las investigaciones sociales y, en especial, las de la organización, tuvieron un enfoque positivista, sistémico y determinista; las primeras elaboraciones teórico-metodológicas, conformaron un cuerpo teórico heterogéneo denominado Teoría de la Organización<sup>4</sup>. En una primera etapa, la Administración y la Teoría de la Organización<sup>5</sup> centraron su interés en atender problemáticas dentro de la fábrica

<sup>4</sup> Al concebirse como un cuerpo compuesto por diversos marcos teóricos, una de las principales características de la Teoría de la Organización es su diversidad teórica; no existe una sola Teoría de la Organización, sino muchas teorías y para algunos autores es considerada como un campo de batalla en donde cada corriente combate desde su trinchera (interés de análisis) para analizar, explicar e interpretar a la organización.

<sup>5</sup> Ambas poseen identidades y objetos de estudio diferentes: la Administración se centra en la mejora de procesos, técnicas y la optimización de recursos, mientras que la Teoría de la Organización atiende



derivadas de una nueva forma de organización del trabajo humano, encaminada a controlar los procesos de trabajo a través de la instauración de técnicas y medidas encargadas de acabar con el obrero de oficio y la apropiación del saber hacer. En este periodo se instauran nuevas tecnologías para el control de tiempos y movimientos<sup>6</sup>, técnicas que legitimaron un nuevo poder formal y la consolidación de la estandarización y rutinización del trabajo, así como los principios de gestión, control y vigilancia; estos aportes se conocen como los postulados de la Administración científica y general, que sientan las bases de la Administración como campo disciplinar y como profesión.

El concepto de gestión se volvió relevante a partir del desarrollo y propagación de los principios de la Administración científica y como una actividad prioritaria que tomó fuerza con la consolidación de las grandes industrias. La gestión organizacional ofrece una visión sistémica y holística que implica la administración de diversos subsistemas que están en interacción dinámica unos con otros, formando una actividad para alcanzar un objetivo y ejecutar lo planeado (Rodríguez, 2006).

La lógica instrumental y en especial las formas de organización productiva durante esta etapa se caracterizaron por un modelo de gestión técnico y rígido que aseguraba la supervivencia, el crecimiento y la generación de beneficios, principalmente porque gestionar adecuadamente garantizaba dar continuidad y mejorar el nivel de satisfacción de sus miembros. Al consolidarse la Administración como un campo disciplinar, se estructuraron teorías que dieron origen a los modelos de gestión clásico, provenientes de la Escuela Clásica de la Administración, orientados a la mejora y control de las tareas y los procesos en la actividad productiva (Caicedo y Cortes, 2001).

## ***II. Segunda etapa. La organización como metáfora orgánica***

Esta etapa marca la pre-institucionalización de la Teoría de la Organización como campo de estudio. Se inicia con los aportes de la escuela de las Relaciones Humanas, que destaca el lado humano de la fábrica y muestra el carácter grupal del estudio de las organizaciones. Las problemáticas planteadas en esta etapa surgen por la necesidad de atender el rechazo y resistencia de los obreros en cuanto a las nuevas condiciones de producción; la organización se empieza a visualizar como un sistema socio técnico que busca el equilibrio, y se destacan las relaciones tanto formales e informales en la organización y la relevancia del grupo para el logro de los objetivos. Esta etapa está marcada por los aportes de Roethlisberger y Dickson (1941), de Mayo (1947) y de los estudios de Hawthorne (Ibarra y Montaño, 1987; Ibarra, 1991).

Los aportes de las relaciones humanas a los esquemas de gestión incluyen la mejora de las condiciones laborales, las bases para la creación del departamento de recursos humanos, la cooperación de los individuos y el reconocimiento del comportamiento

.....  
problemáticas relacionadas con el sujeto, las relaciones interpersonales, la burocracia, la racionalidad limitada, las variables contextuales y las estructuras (Barba, 2013).

<sup>6</sup> El cronómetro y, posteriormente, la cadena de montaje serán los artefactos simbólicos por excelencia que representarán una nueva forma de trabajo y de organización social en una sociedad moderna.



informal en los grupos de trabajo bajo ciertas estructuras formales dadas; esto permite visualizar la importancia del aporte psicológico para moldear subjetividades e inventar identidades, permitiendo un diseño más adecuado de los sistemas de autoridad, vigilancia y recompensa (Ibarra, 2003; Rodríguez, 2006).

### ***III. Tercera etapa. Concepción de la organización como metáforas compartidas***

Permeada por el gran acontecimiento mundial de la Segunda Guerra Mundial, esta etapa es considerada en términos de Barba y Solís (1997) e Ibarra (2003) como un territorio compartido. Esta etapa inicia con los aportes de Weber (1922), Blau (1956), Gouldner (1954), Crozier (1963) y Merton (1949) y la escuela estructuralista, que enfatizan la preocupación de las formas estructurales de la organización. Las principales contribuciones de la teoría de la burocracia en esta etapa permiten ver a la organización como un sistema ampliamente formalizado y jerarquizado, se destacan temas como los tipos de dominación, las disfunciones y funciones burocráticas<sup>7</sup>. Los aportes más importantes para los esquemas de gestión fueron el apego estricto a las reglas, la impersonalidad de las relaciones, la profesionalización de los participantes, la competencia técnica y meritocrática, así como que la autoridad se considera como el derecho legítimo de las organizaciones para influir en el comportamiento informal de los individuos y garantizar el cumplimiento de las finalidades de la acción cooperativa (Rodríguez, 2006).

Una postura teórica relevante se desarrolla entre 1940 y 1950 con la escuela del comportamiento administrativo y los aportes de Simon (1952) y March (1961), la cual analiza las organizaciones como entes decisarios y agrega los conceptos de racionalidad limitada, tipos de decisiones, incertidumbre y equilibrio organizacional. El individuo es visto como un ente que posee una racionalidad limitada y que toma decisiones en un ambiente incierto; el respaldo metodológico de esta teoría se basa en un análisis lógico de los procesos decisarios.

En este periodo se suma el enfoque de las Nuevas Relaciones Humanas, que reformó el estudio del comportamiento humano en el trabajo. A diferencia del de las Relaciones Humanas, este enfoque incluye el análisis de los factores psicológicos asociados con el comportamiento individual. Para Ibarra (2003) la eterna dualidad de la Teoría de la Organización se expresará, en este caso, a partir de la observación del conflicto entre la satisfacción de las necesidades de los individuos y la estructura de la organización, algunos representantes principales son McGregor (1960), Argyris (1975) y Likert (1961).

En esta etapa también se encuentran los aportes de la escuela de la contingencia, su tesis central es que existe una relación entre la estructura organizacional y el contexto, así también, que la tecnología es un condicionante en la conformación de la estructura. Para Ibarra (1991), el movimiento contingente se perfiló rápidamente como el centro de

.....

<sup>7</sup> El estudio de la organización en esta etapa se da a través de la Sociología y el apoyo metodológico de los estudios de caso.



la fortaleza institucional de la Teoría de la Organización al reunir un amplio número de investigadores que validaron este modo de hacer ciencia organizacional, que otorgaría identidad disciplinaria y legitimidad al campo de estudio.

### **Criticas y rupturas en la Teoría de la Organización: un territorio en disputa**

Una de las críticas más relevantes a la Teoría de la Organización fue su carácter sistémico y enfoque positivista-funcionalista en el estudio de las organizaciones, dado que las construcciones teóricas estaban enfocadas en mantener el orden y equilibrio organizacional, dejando de lado el carácter simbólico y subjetivo de las mismas. Esta crítica muestra un desacuerdo al determinismo asumido por el movimiento contingente y el imperio de la lógica de la eficiencia y eficacia, fundamentalmente debido a que con los aportes de la contingencia aumentó el uso de métodos cuantitativos en el estudio de las organizaciones.

El replanteamiento desde una visión crítica permitió la emergencia de un nivel de complejidad más amplio en el pensamiento organizacional, en el que se consideraron enfoques nuevos y dinámicos, sin dejar de lado los ejes de análisis: contexto, decisiones y comportamiento, pero ahora desde una postura más crítica, lo cual condujo a replantear la necesidad de recuperar el marco social, histórico y cultural de la organización (Ibarra y Montaño, 1989). La primera propuesta contempla dos aportes relevantes: las Teorías del Proceso Laboral y el Neo-Weberanismo radical, ambos enfoques centran su análisis en los estudios de la burocracia desarrollados por Weber y algunos postulados de Marx.

Esta etapa es una de las más complejas por su dinamismo y diversidad; en ella surgen nuevos enfoques que analizan diversos aspectos de los tres ejes de investigación: contexto, decisiones y comportamiento, con la diferencia de que ahora es necesario adecuar estos saberes a las exigencias de restructuración y cambio planteadas a lo largo de esta etapa (Ibarra, 2003). Algunos postulados teóricos que emergen en esta etapa son: la teoría de la ecología organizacional, la teoría de los costos de transacción, las teorías del cambio organizacional, el enfoque neoinstitucionalista, el análisis de las redes de organización, las teorías del psicoanálisis, las teorías de la ambigüedad organizativa, los estudios de la cultura y la excelencia y el análisis estratégico (Ibarra, 2003).

### **Hacia la reconfiguración del pensamiento organizacional: la concepción de la organización como metáfora cultural**

En el análisis organizacional rápidamente se hicieron presentes nuevos temas de discusión, entre éstos, una nueva forma de mirar a la organización. La idea de la posmodernidad comienza a formular nuevos replanteamientos sobre la concepción de la sociedad, el conocimiento y la razón, además, subyacen ideas encontradas que sugieren una ruptura con las formas de pensamiento moderno, así como el surgimiento



de nuevas políticas culturales y actores diversos. En el caso del pensamiento organizacional, la ruptura fue de la mano con la forma en que se conceptualizan, estudian y analizan las problemáticas al interior de las organizaciones (Clegg, 1990). En esta etapa se habla de una des-diferenciación respecto a la visión moderna y tradicional que predominaba en el mundo y en el análisis organizacional (Clegg, 1990).

La reconfiguración de prácticas organizacionales marca una ruptura en las prácticas de gestión y los mecanismos de control que se habían instaurado en la burocracia, aunque en el fondo ambas reclaman eficiencia y eficacia. En las prácticas de gestión organizacional este nuevo paradigma de gestión promueve el autodominio dentro de sí mismo, genera una sinergia social en un grupo, desarrolla el aprendizaje organizacional y promueve un desarrollo sostenible; todo esto basado en la diversidad y polivalencia, la optimización de los recursos, la cooperación de los equipos de trabajo, la autorregulación del trabajador como mecanismo de control y el aprendizaje colaborativo (Clarke y Clegg, 1998).

Un segundo punto de análisis muestra otra mirada para entender a la organización, la Teoría Crítica, que retoma los postulados marxistas y trata de poner en evidencia las contradicciones inherentes que existen en los espacios organizacionales, donde los aspectos laborales pueden provocar niveles de hostigamiento y opresión a los individuos (Aktouff, 1992). Esta perspectiva analítica incorpora temas que van más allá de lo estrictamente formal, esto significa incluir aspectos relativos a la historicidad, cuestiones éticas y relaciones de poder, se resalta el tema de alienación y la construcción de la identidad simbólica de los sujetos en la organización.

El enfoque crítico ofrece caminos más adecuados para la reflexión y comprensión y, en ocasiones, para reemplazar los puntos de vista tradicionales y construir un análisis profundo sobre el entorno de trabajo, profundizar en las relaciones laborales y propuestas de gestión que fomenten la creatividad y productividad a través de la participación voluntaria de todas las partes interesadas en un esfuerzo común (Aktouff, 1992; Pfeffer, 2000).

Ambos enfoques muestran una forma diferente de mirar a la organización, alejada del paradigma postivista-funcionalista que por un largo periodo permeó el pensamiento organizacional. Este cambio de paradigma fortalece la idea de que no se puede negar la naturaleza social y política de la organización, porque son individuos los que la conforman; son las relaciones de poder las que permiten su accionar. Existen organizaciones que no sólo trabajan bajo la lógica instrumental, sino que hay una diversidad que funcionan bajo otras lógicas y necesitan ser estudiadas; es aquí donde emerge un nuevo sendero en el pensamiento organizacional: los Estudios Organizacionales.

Para Clegg y Hardy (1996) los Estudios Organizacionales son una “serie de conversaciones [...] de los investigadores de estudios de la organización que ayudan a



constituir organizaciones a través de términos derivados de paradigmas, métodos y suposiciones, derivadas de conversaciones anteriores” (p. 1).

Los Estudios Organizacionales ofrecen una posibilidad multidisciplinaria y multifacética para el estudio de las organizaciones. Al abrir la posibilidad de una convergencia de paradigmas, disciplinas, metodologías y postulados, que construyen y de-construyen el pensamiento organizacional, permiten miradas alternativas, se redefinen postulados y emergen nuevas inquietudes. En este sentido, el campo de batalla se ha convertido en un espacio neutral que invita a reflexionar y consensuar la gama de posibilidades que representa la organización y los fenómenos organizacionales como objeto de estudio.

## **El cambio de políticas públicas y su impacto en la gestión de las organizaciones**

A partir de la construcción teórica con los aportes principales de los dos campos de estudio planteados, es preciso señalar la relación entre las políticas públicas y la gestión de las organizaciones. Sin embargo, antes de abordar tal relación específica y de aproximarse a los casos empíricos, es necesario tomar un punto de partida más general que permita conceptualizar a las organizaciones públicas en México en relación con los motores de los cambios que han experimentado.

### **Los cambios en las organizaciones públicas mexicanas**

Los cambios que han experimentado las organizaciones públicas en México han sido múltiples y diversos. Las organizaciones de los distintos sectores se han visto afectadas de manera diferenciada, lo cual, sumado al propio dinamismo de los cambios y a la complejidad del entorno político, generan que la discusión en torno a este tema sea amplia y continua. No obstante, de acuerdo con la literatura reciente es posible reconocer de manera general algunos elementos clave acerca de los cambios en las organizaciones.

De acuerdo con Espejel, *et al.* (2014), el modelo de Estado ejerce cierta influencia sobre la administración pública, orientando su funcionamiento. Con los cambios en la conceptualización y estructura del Estado mexicano, el paradigma de la gestión pública ha tenido también importantes transformaciones, las cuales constituyen a su vez, un motor fundamental de cambio en las organizaciones. En las últimas décadas, ha ocurrido una transición del modelo burocrático tradicional hacia un enfoque más gerencial y orientado a resultados; esta transición se articuló bajo principios propios de la administración de organizaciones privadas, mediante los cuales se busca racionalizar el aprovechamiento de los recursos públicos y mejorar la calidad de los servicios (Valdez, 2019).

Este cambio de paradigma ha generado la introducción de conceptos como eficiencia y eficacia al interior de las organizaciones públicas, los cuales han ido de la mano con otro elemento importante para la gestión de las organizaciones públicas: la profesionalización del servicio público. Profesionalizar implica que la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas se dirija al logro de los objetivos institucionales. La



profesionalización significa mejorar los procesos de selección para atraer personas calificadas, crear mecanismos de capacitación en conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de las funciones y evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas establecidas (Badillo *et al.*, 2017).

Los cambios en la estructura del gobierno también han tendido hacia una mayor descentralización de la administración pública, la cual, de acuerdo con Ortiz, *et al.* (2017), es iniciada por Carlos Salinas de Gortari y continuada por Ernesto Zedillo Ponce de León, se caracteriza por otorgar mayor autonomía e identidad a estados y municipios. Con el fortalecimiento del federalismo, las organizaciones públicas a nivel estatal y municipal se han visto ante la necesidad de desarrollar, o bien, fortalecer capacidades relacionadas con la flexibilidad y adaptación a los cambios con la toma de decisiones y con la coordinación, exigiendo de ellas una reconfiguración de sus estructuras y procesos.

Por otra parte, a la par de los cambios en la estructura y conceptualización del Estado, el papel de la ciudadanía también ha cambiado. Con el adelgazamiento del aparato estatal se abrieron diversos espacios para la participación ciudadana que ha demandado una mayor interacción entre las organizaciones públicas y la sociedad, asimismo el papel de la transparencia y la rendición de cuentas se ha vuelto cada vez más significativo. Los gobiernos de casi todos los países del mundo están estableciendo políticas públicas modernizadoras que pretenden ampliar la participación ciudadana en el manejo y control de lo público, cuyos ejemplos más importantes son la transparencia, el gobierno abierto, la rendición de cuentas, el acceso a la información, y el gobierno electrónico (Blas, *et al.*, 2022).

Finalmente, en estrecha relación con la tendencia mundial señalada en el párrafo anterior, un elemento clave en las transformaciones de las organizaciones públicas mexicanas ha sido la implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que, de manera general, han transformado los procesos internos y la relación con los ciudadanos. Además, de acuerdo con Ávila (2014), el desarrollo de las TIC posibilita un aumento en la productividad de los servidores públicos, por lo que los esfuerzos tecnológicos no sólo deben orientarse a la creación de canales de información, sino a la innovación en términos de calidad y productividad de los trabajadores.

Los elementos clave señalados contextualizan la actuación de las organizaciones públicas frente a sus diversos objetivos y, por lo tanto, son parte importante del diseño e implementación de las políticas públicas frente a determinados problemas públicos. Pero, al mismo tiempo, las políticas públicas al ser el resultado de procesos de toma de decisión por parte de las organizaciones públicas y en las que ponen en funcionamiento sus capacidades, afectan su propia gestión. Así, se puede considerar que las políticas públicas son un elemento clave más en los cambios que sufren las organizaciones públicas. La influencia de las políticas públicas sobre la gestión de las organizaciones es todavía más clara cuando se pone en consideración las interrelaciones que existen entre las organizaciones públicas, mediante las cuales las decisiones que se toman en unas afectan a otras en mayor o menor medida.

Con el objetivo de mostrar de manera específica cómo influyen las políticas públicas a las organizaciones públicas, en la siguiente sección se presenta una aproximación a dos



sectores públicos estratégicos en México; el de la educación y el de la salud; en tal aproximación se define en tiempo y espacio las políticas públicas seleccionadas para el estudio, los cambios que generaron y los mecanismos a través de los cuales lo hicieron.

## **Acercamiento empírico en el sector educativo y de salud en México**

En esta sección se analizarán algunos elementos de la relación entre las políticas públicas y la gestión de las organizaciones a nivel empírico. En la concepción instrumentalista del ciclo de políticas y los procesos de cambio, las políticas públicas derivan en distintos sectores de la sociedad que involucran a organizaciones de los sectores público, privado y social. Por tal razón, es importante resaltar cómo las políticas públicas generan cambios en las organizaciones, evidenciando modificaciones en el comportamiento de los actores, estructuras organizacionales, ideologías, valores, normas y procesos organizacionales de carácter estratégico e instrumental. Tal análisis, como ya se hizo mención, se hace a través de una aproximación empírica a dos sectores considerados estratégicos en México: la educación y la salud.

### **Políticas de financiamiento para la Educación Superior**

Para abordar el caso de las políticas de financiamiento para la educación superior, se presenta un acercamiento empírico al PIFI, quizá el programa más importante de financiamiento extraordinario para la educación superior mexicana en los últimos 20 años, particularmente, para las universidades públicas mexicanas. El programa se creó en el año 2000 y desde entonces cambió varias veces su nombre, pero mantuvo su objetivo central: lograr el fortalecimiento institucional, la mejora y aseguramiento de la calidad de los programas educativos de las instituciones y la de sus esquemas de gestión, mediante ejercicios de planeación participativa con bolsas de dinero extraordinario (Rubio, 2006). El programa como instrumento de política llegó a su fin en 2019, pero el grado de alcance que tuvo fue importante (Díaz Barriga, 2008).

Las políticas públicas de financiamiento para la educación superior en México cobraron relevancia a partir de una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales, así como de una nueva lógica en la administración pública denominada Nueva Gerencia Pública. En 1990 el discurso de la globalización comenzó a permear varios aspectos de la sociedad, incluida la educación superior, a través de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (Ibarra, 2009). Esta etapa se ha denominado como de modernización de la educación superior, caracterizada por un cambio de política educativa con base en la evaluación, que redefinió las relaciones entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad (Ibarra, 2009).

En este contexto, México fue objeto de evaluaciones y recomendaciones sobre su sistema de educación superior a fin de reorientar las políticas educativas en una disminución del financiamiento público, el impulso hacia la educación superior privada, evitar a toda costa subsidiar servicios estudiantiles e incluir la calidad de la educación para eliminar las altas tasas de deserción (Díaz Barriga, 1996).



El PIFI como instrumento de política pública tuvo la intención de modificar los sistemas de gestión que permitieran a las universidades cumplir con sus objetivos institucionales, impulsó e incorporó dos elementos fundamentales: ejercicios de planeación estratégica y evaluación. Las universidades públicas centraron su atención en mejorar su misión y sus objetivos, a través de un proceso de evaluación de los ejercicios de planeación institucional ligados a programas institucionales que serían supervisados periódicamente para determinar su grado de avance. Estos programas se asociaron a fondos de financiamiento extraordinario para que las universidades pudieran atender las necesidades institucionales (Porter, 2004; López, 2012; Chehaibar *et al.*, 2007; Acosta, 2010; Buendía, 2014).

Es preciso señalar que previo a la instauración de las políticas modernizadoras, la conducción estatal era generalmente reactiva y coyuntural, se encontraba fuertemente permeada por la lógica política de un régimen autoritario y populista. El gasto educativo simbolizaba los compromisos del régimen con el bienestar de la sociedad, pero sin traducirse en programas efectivos orientados a propiciar un crecimiento ordenado del sistema (Ibarra, 2009). La preocupación por atender las demandas de evaluación, fomentar la calidad y obtener recursos extraordinarios representaron un punto de inflexión en la gestión de la universidad, en especial para aquellos actores involucrados en atender estas demandas. La consolidación del Estado evaluador rápidamente hizo que las universidades públicas iniciaran un proceso de cambio organizacional de tipo adaptativo como consecuencia de todos aquellos programas de política que fueron promoviéndose como patrones legítimos para impulsar y asegurar la calidad, obtener financiamiento extraordinario y cumplir con los deberes institucionales (Ibarra, 2003; Ibarra y De Vries, 2004; Porter, 2004).

El carácter racional-instrumental promovido por el Estado evaluador y la institucionalización de un nuevo esquema de financiamiento para la educación superior puso en jaque a las universidades. La nueva lógica comenzó a funcionar de la siguiente manera: las universidades tendrían que esforzarse en realizar ejercicios de planeación estratégica participativa, un buen ejercicio de planeación institucional, condicionado y sometido a agentes evaluadores externos era merecedor de recursos extraordinarios o, en síntesis, sin planeación no hay remuneración (Rubio, 2006; Ibarra y Vries, 2004).

El cambio promovido por el gobierno impuso a las universidades realizar un sinnúmero de ejercicios de planeación que incorporó indicadores cuantitativos, y que incentivó la creación de sistemas de información, la administración por objetivos, la transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Algunos trabajos de investigación han mostrado que uno de los principales cambios de esta política fue la formalización de los procesos de planeación y gestión de algunas universidades, una nueva mirada a los esquemas de gestión y planeación institucional, pero principalmente una reorientación a los esquemas de financiamiento extraordinario en el Subsistema de Educación Superior (López, 2012; Porter, 2004; Galaz y Viloria, 2004).

La figura 1 muestra la relación entre la implementación del PIFI y los cambios derivados en los esquemas de gestión en las universidades públicas mexicanas.



**FIGURA 1. CAMBIOS ORGANIZACIONALES DERIVADOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS**



Fuente: elaboración propia

## Méjico y las políticas públicas ante la obesidad

Las políticas públicas en cuestión de salud constituyen uno de los temas más importantes en la agenda pública, pues involucra aspectos fundamentales para el desarrollo y bienestar social. Este apartado muestra un acercamiento a la ENPCSOD, impulsada en 2013 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto como un programa de política pública en materia de salud pública.

Desde hace varios años la obesidad se ha convertido en uno de los principales retos para la salud pública debido al impacto negativo en la calidad de vida de quienes la padecen, el alto riesgo de desarrollar enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión, la muerte prematura y la alta demanda de recursos que se requieren para su tratamiento y el de sus comorbilidades (Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2020). En México se ha



documentado uno de los incrementos más rápidos en el mundo de sobrepeso, obesidad y sus enfermedades asociadas como diabetes, enfermedad isquémica del corazón y enfermedad cerebrovascular. Las consecuencias de las enfermedades crónicas asociadas al sobrepeso y la obesidad van más allá de la salud, impactando en la productividad y el desarrollo económico del país, aumentando los costos directos e indirectos de tratar dichas enfermedades (INSP, 2016).

Como antecedente del programa, en 2010 se lanzó el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA), en cuyo marco se emitieron los Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica. Esto generó para algunas organizaciones del sector de alimentos y bebidas un reacomodo en los canales de distribución y venta de sus productos; así como en las organizaciones educativas del nivel básico que extendieron los programas de educación física a más horas y con más días a la semana.

Dentro de los ejes estratégicos de acción más importantes del programa de la ENPCSD estuvo el apartado 3 Regulación sanitaria y política fiscal, que incluye los subapartados 3.1 Etiquetado, 3.2 Publicidad, y 3.3 Política fiscal. Años más tarde en este apartado se pusieron en marcha reglas de operación e impuestos en materia fiscal que generaron modificaciones importantes en el marco normativo y regulativo para el sector industrial. La regulación sanitaria tuvo como objetivo actualizar la reglamentación mexicana en materia de etiquetado y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas al público infantil en concordancia con las mejores prácticas internacionales. Para alcanzar este objetivo se realizarían las siguientes modificaciones:

- **Etiquetado.** Que señale el porcentaje que el contenido calórico del producto representa de acuerdo a la Ingesta Diaria Recomendada (IDR); hacer obligatorio que, en aquellas presentaciones familiares, se incluyan además de la información nutrimental y el contenido energético calculado sobre una porción, el número de porciones del contenido total del producto, y su contenido energético (Secretaría de Salud [SSA], 2013).
- **Publicidad.** De manera excepcional se podrá hacer publicidad de alimentos y bebidas en horarios de audiencia infantil siempre y cuando se garantice de manera fehaciente que la audiencia del programa o la programación que se presente no exceda del 35% de niños menores de 12 años. Estas modificaciones serán acompañadas de un sistema de seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como el establecimiento de sanciones (SSA, 2013).
- **Regulación fiscal.** Se considera necesario utilizar a la política fiscal, a través de la introducción de medidas impositivas que permitan reducir el consumo de aquellos alimentos y bebidas que son considerados como no aportantes de elementos nutritivos, en otras palabras, aquellos productos que tienen calorías vacías, es decir aquellos que, aunque brinden al organismo un aporte energético significativo no tiene nutrientes necesarios (SSA, 2013).



Las estrategias mencionadas generaron cambios importantes. En 2015 entró en vigor una medida regulatoria que delimitaba a diversos productos alimenticios en el mercado para tener el Sistema de Etiquetado Frontal de Alimentos y Bebidas (SEFAB), conocido como Guías Diarias de Alimentación (GDA). Las GDA estaban basadas en un sistema propuesto en Europa, desarrollado en el *Instituta of Grocery Distribution*, organización que realiza investigación financiada por la industria de alimentos y bebidas, y el sector de tiendas de autoservicio. Posteriormente, en 2017 y 2018, la Secretaría de Salud solicitó al Instituto Nacional de Salud Pública la constitución de un grupo de expertos académicos en etiquetado, con la finalidad de evaluar la información que se había solicitado en las medidas regulatorias impuestas en 2015 con el objetivo de facilitar la toma de decisiones de la población para una alimentación saludable (INSP, 2018).

Para Colchero *et al.* (2016), uno de los cambios más importantes que trajo esta política pública se observa en materia fiscal al implementarse un impuesto a las bebidas azucaradas. Algunos resultados favorables se muestran durante los dos años siguientes a la entrada en vigor del impuesto, es decir durante 2014 y 2015. El primero es que el impuesto de 1 peso por litro a bebidas azucaradas en México produjo una reducción de compras de estas bebidas en 2014 y que éstas se redujeron aún más, alcanzando una reducción de 9.7% en 2015. Un segundo resultado es que durante el mismo periodo de dos años las compras de bebidas sin impuesto, tales como agua embotellada, se incrementaron 2.1%. Finalmente, los hogares para los cuales los costos de servicios de salud representan una mayor carga, fueron quienes más redujeron sus compras de bebidas azucaradas (Colchero, *et al.*, 2016).

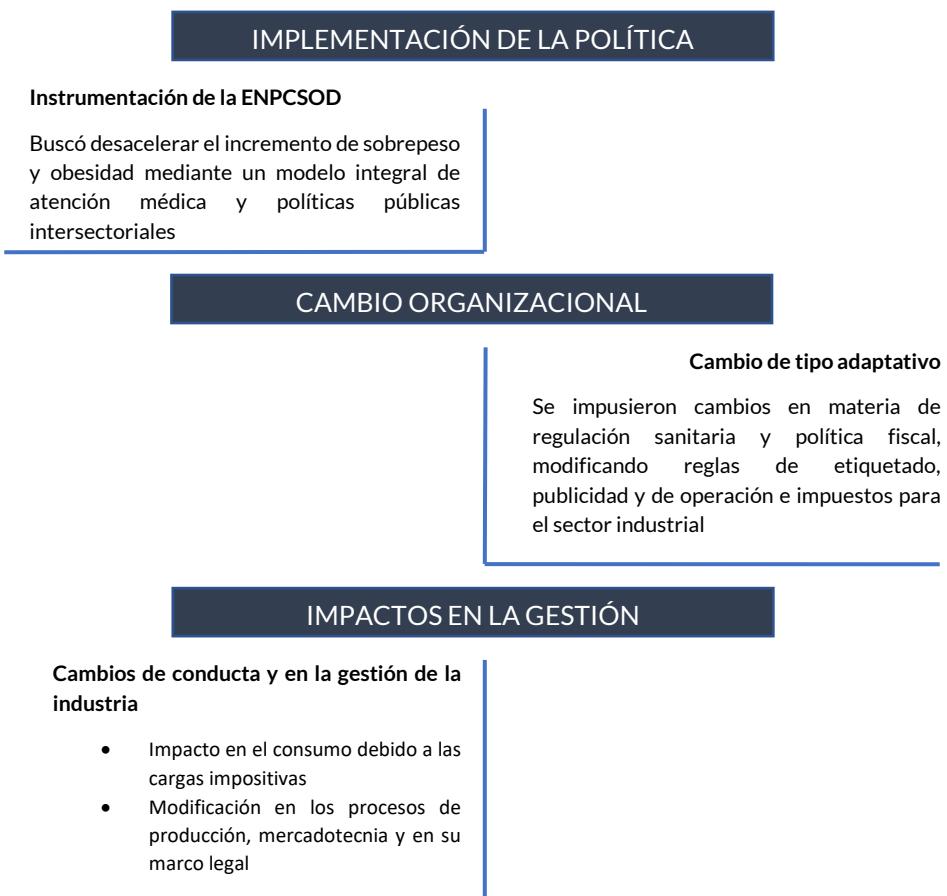
Además de tales cambios en el consumo, esta política ha traído cambios en la gestión de las organizaciones del sector industrial de alimentos y bebidas, principalmente en las áreas de producción, mercadotecnia, logística y en su marco legal, a fin de apegarse a los requerimientos de la política. Se trata de un cambio de tipo adaptativo que deja un gran compromiso a este tipo de organizaciones en la gestión y transparencia de la información y procesos de transformación en sus productos que trasladan parte de la decisión de compra a los consumidores. Esta política también generó cambios en la gestión de las instituciones de educación básica y de salud, al incorporar y gestionar programas como PREVENIMSS o PREVENISSTE orientados a la prevención de la obesidad y enfermedades crónicas (Rivera, 2016; Colchero *et al.*, 2016).

Por ejemplo, en 2010 en el sector educativo se pusieron en marcha los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de educación básica. Por su parte en el sector de salud, se comenzaron a gestionar programas de salud preventivos en los que se establecen pautas generalizadas para las acciones de prevención de enfermedades, atención médica preventiva, entre otros.

La figura 2 presenta los principales elementos del proceso de implementación de la ENPCSD y el cambio que generó en la conducta de los consumidores y en la gestión de las empresas en la industria de alimentos y bebidas afectada por la política pública.



**FIGURA 2. CAMBIOS ORGANIZACIONALES DERIVADOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SOBREPESO Y OBESIDAD EN EL SECTOR INDUSTRIAL**



Fuente: elaboración propia



## Conclusiones

La relación que existe entre las políticas públicas y la gestión de las organizaciones tiene relevancia en el impacto que las primeras tienen a nivel organizacional y cómo generan cambios adaptativos en todos los ámbitos. Estos cambios son el resultado de la instrumentalización de las diversas políticas de financiamiento, evaluación, regulación, de redistribución y económicas. Los cambios en las políticas públicas y su instrumentalización han conducido a las organizaciones, tanto del sector público y privado, a responder a estas transformaciones con diversas estrategias de adaptación que se pueden observar en las modificaciones del comportamiento de los actores, las estructuras organizacionales, las ideologías, los valores, las normas y los procesos organizacionales de carácter estratégico e instrumental.

El breve acercamiento empírico realizado sobre los sectores sociales estratégicos de la educación y de la salud muestra algunos hallazgos de la relación entre dos campos de estudio que confluyen empíricamente. En el primer caso se muestra cómo el cambio de política educativa orientada al financiamiento generó modificaciones al interior de las universidades públicas mexicanas. El cambio promovido por el gobierno les impuso realizar un sinnúmero de ejercicios de planeación incorporando el uso de indicadores cuantitativos a sus esquemas de gestión, promoviendo la creación de sistemas de información, la transparencia y rendición de cuentas, así como la formalización de los procesos de planeación institucional y la reorientación de un nuevo esquema de financiamiento extraordinario con base en una lógica racional-instrumental.

En el caso del sector de salud, se observa que la política pública implementada conllevó cambios en la gestión de las organizaciones del sector industrial de alimentos y bebidas, principalmente en las áreas de producción, mercadotecnia, logística y en su marco legal, a fin de apegarse a los requerimientos de la estrategia. Los efectos también se pueden observar en el sector educativo, que puso en marcha los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de educación básica y estableció la actividad física como una actividad obligatoria. Por su parte, en las principales instituciones de seguridad social en el país se crearon y gestionaron programas como PREVENIMSS o PREVENISSTE orientados a la prevención de enfermedades, la atención médica preventiva, entre otros.

Finalmente, es necesario construir y enriquecer metodologías desde los aportes del campo de las políticas públicas y del análisis organizacional que permitan un acercamiento empírico que logre articular los cambios en las políticas públicas y los efectos producidos en las diversas organizaciones de los sectores público, privado y social. Esta mirada ayuda a delinejar los procesos de cambio organizacional, así como la capacidad de respuesta para ajustarse a los requerimientos del entorno, pero especialmente a los problemas sociales que las políticas públicas buscan resolver. Las organizaciones se convierten así en la figura central para la construcción e instrumentalización de posibles soluciones a los problemas de agenda pública.



## Referencias

- Acosta, A. (2010). Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México. ANUIES.
- Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). Política Pública. Siglo Veintiuno.
- Aguilar, L. (2013). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
- Aktouf, O. (1992). Management and theories of organizations in the 1990's: toward a critical radical humanism? *Academy of Management Review*, 17, 3, 407-431. <https://doi.org/10.2307/258717>
- Argyris, C. (1975). The impact formal organization upon individual. Penguins Books.
- Ávila, D. (2014). El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana. *Andamios*, 11(24), 263-288. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632014000100014](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632014000100014)
- Badillo, S., López, E., Mariani, R., y Ortiz, M. (2017). El capital humano en la Administración Pública Mexicana. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2017/1632/index.html>
- Barba, A. (2013). Administración, teoría de la organización y estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades. *Gestión y estrategia*, 44, 139-151. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2013n44/Barba%20>
- Barba, A. y Solís, P. (1997). El desarrollo de los estudios organizacionales y el imperio de las metáforas. En A. Barba y P. Solís (Eds.). *Cultura en las organizaciones: enfoques y metáforas de los estudios organizacionales* (pp.1-22). Vertiente Editorial.
- Berkes, F., Colding, J., y Folke, C. (2003). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge University Press.
- Blas, G., Uribe, C., Cacho, A., y Valqui, M. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVIII (Especial 5), 290-301. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i.38164>
- Blau, P. (1956). La burocracia en la sociedad moderna. Paidós.
- Boyd, E., Nykvist, B., Borgström, S., y Stacewicz, I. (2015). Anticipatory governance for social-ecological resilience. *AMBIOS*, 44, 149-161. <https://doi.org/10.1007/s13280-014-0604-x>
- Buendía, A. (2007). Evaluación, acreditación y calidad en la educación superior privada: un estudio de casos (1994-2004). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Buendía, A. (2013). Genealogía de la evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior. *Perfiles Educativos*, 17-32.
- Buendía, A. (2014). La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas. Cambio, prestigio y legitimidad. Tres estudios de caso (1994-2004). ANUIES.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9, 2, 189-229. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IX\\_No.II\\_2dosem/CME\\_Vol.9\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf)



- Caicedo, C. y Cortés, C. (2001). Enfoque, organización y los modelos sistémicos de la tecnología y gestión. Universidad Nacional de Colombia.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11, 1, 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>
- Capano, G. y Howlett, M. (2009). Introduction: the determinants of policy change: advancing the debate. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11, 1, 1-5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>
- Chehaibar, L., Díaz Barriga, A. y Rojas, J. (2007). Los programas integrales de fortalecimiento institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades. *Perfiles Educativos*, XXIX, 117, 41-67. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2007.117.61203>
- Clarke, T. y Clegg, S. (1998). Changing paradigms. The transformation of management knowledge for the 21st century. Harper Collins Business.
- Clegg, S. (1990) Modern organizations. Organization studies in the postmodern world. Sage.
- Clegg, S. y Hardy, C. (1996). Organizations, organization and organizing. En S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (Eds.). *Handbook of organizations studies* (pp.1-28). Sage.
- Colchero, A., Weng, S., y Rivera, J. (2016). Análisis de las ventas de bebidas azucaradas durante 2014-2018. Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.
- Colls, M. (1994). Introducción a la investigación documental. Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones de la ULA.
- Crozier, M. (1963). Organización y burocracia. Ediciones Península.
- Del Castillo, G. (2014, 25 de marzo). Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos [ponencia]. IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México. <https://www.comecso.com/congreso/memoriasc.html>
- Del Castillo, G. (2015, 2 de julio). Policy change in mexican basic education: politics and policy tension. A Policy Study Approach [ponencia]. International Conference on Public Policy, Milan, Italia. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433949936.pdf>
- Díaz Barriga, A. (1996). Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco. *Momento económico*, 83, 2-7. <https://biblat.unam.mx/es/revista/momento-economico/14>
- Díaz Barriga, A. (2008). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su impacto en la dinámica de las instituciones de educación superior. En A. Díaz Barriga (Ed.). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. IISUE, UNAM.
- Espejel, J., Rodríguez, J., y Flores, M. (2014). Las transformaciones del Estado y la administración pública: del Estado de bienestar al Estado cívico. *Espacios Públicos*, 17(39), 31-51. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67630574003>
- Galaz, J. y Viloria, E. (2004). La toma de decisiones en una universidad pública estatal desde la perspectiva de sus académicos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, 22, 637-663. <https://comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/article/view/866/866>
- Gouldner, A. (1954). Patterns of industrial bureaucracy. The free press.



- Ibarra, E. (1991). Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la teoría de la organización. En E. Ibarra y L. Montaño (Eds.). *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México* (pp.13-62). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.
- Ibarra, E. (2003). La Universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ibarra, E. (2009). Aseguramiento de la calidad: políticas y gestión universitaria. CINDA.
- Ibarra, E. y De Vries, W. (2004). La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, 22, 575-584. <https://comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/article/view/863>
- Ibarra, E. y Montaño, L. (1987). Mito y poder en las organizaciones: Un análisis crítico de la teoría de la organización. Trillas.
- Ibarra, E. y Montaño, L. (1989). Teoría de la organización: fundamentos y controversias. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2016). Evidencia para la política pública y prevención de obesidad [Aviso]. <https://www.insp.mx/eppo.html>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2018). Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México [Aviso]. <https://www.insp.mx/avisos/4771-etiquetado-alimentos-bebidas-gda.html>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2020). México y las políticas públicas ante la obesidad [Aviso]. <https://www.insp.mx/avisos/5091-dia-mundial-obesidad-politicas.html>
- Jiménez B. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 57-80. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672003.pdf>
- Lasswell, H. (1970). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp.79-104). Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- Likert, R. (1961). Patterns of management. McGraw-Hill.
- López, R. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? *Revista de la Educación Superior*, XLI, 163, 91-114. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60425380006>
- Majone, G. (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- March, J. (1961). *Decisions and organizations*. Blackwell.
- Martin, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Mayo, E. (1947). Problemas humanos de la civilización industrial. Nueva Visión.
- McGregor, D. (1960). *El aspecto humano de las empresas*. Diana.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel.
- Merton, R. (1949). *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, I., y Pérez, Martínez, J., y Compeán, R. (2017). Federalismo mexicano, descentralización y competencias municipales. *Investigación Científica*, 11(2), 1-19. <https://revistas.uaz.edu.mx/index.php/investigacioncientifica/article/view/53>
- Parsons, W. (2013). *Public policy*. Cambridge University Press.



- Pfeffer, J. (2000). Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Oxford University Press.
- Porter, L. (2004). La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Revista Mexicana de Investigación Educativa, 9, 22, 585-615. <https://comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/article/view/864>
- Ramos, J. (2014) Anticipatory governance: traditions and trajectories for strategic design. Journal of Futures Studies, 19, 1, 35-52. <https://jfsdigital.org/wp-content/uploads/2014/09/JFS19-1-A3-Ramos.pdf>
- Rivera, J. (2016). ¿El impuesto sobre el azúcar hizo efecto? Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.
- Rodríguez, D. (2006). Gestión Organizacional. Elementos para su estudio. Universidad Católica de Chile.
- Roethlisberger, F. y Dickson, W. (1941). Management and the worker. Harvard University Press.
- Rubio, J. (2006). La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: Un primer recuento de sus impactos. Secretaría de Educación Pública.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning. Policy Sciences, 21, 129-168. <http://www.jstor.org/stable/4532139>
- Secretaría de Salud (2013). Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes.
- Simon, H. (1952). Some further requirements of bureaucratic theory. En Merton, R., Gray, A., Hockey, B., y Selvin, H. (Eds.). Reader in bureaucracy (pp.51-58). The Free Press.
- Valdez, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. Revista Venezolana de Gerencia, 24(86), 325-339. <https://www.redalyc.org/journal/290/29059356003/html/>
- Weber, M. (1922). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica.





Como citar:

Pimentel Linares, G. L., y Flores Buendía, J. I. (2023). Análisis de los efectos de las políticas públicas a nivel organizacional: aproximación a dos sectores estratégicos en México. *Administración Y Organizaciones*, 26(51).

<https://doi.org/10.24275/RRMK5056>

Administración y Organizaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco se encuentra bajo una licencia Creative Commons. Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0 Internacional License.